

**HERMÓGENES ACOSTA
DE LOS SANTOS**

**EL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL
DOMINICANO
Y LOS
PROCESOS
CONSTITUCIONALES**



EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DOMINICANO
Y LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES

Hermógenes Acosta de los Santos

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
DOMINICANO Y LOS PROCESOS
CONSTITUCIONALES



Santo Domingo, República Dominicana
2023

DEDICATORIA

A mi padre: Francisco Antonio Acosta (fallecido)

A mi madre: Miltha de los Santos

A mi hija: Gabriela

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DOMINICANO Y LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES

Autor: Hermógenes Acosta de los Santos

Primera edición: Noviembre, 2020
Primera reimpresión: Abril, 2023

Esta es una publicación de:



Tribunal Constitucional de la República Dominicana
Centro de Estudios Constitucionales

Avenida 27 de Febrero esquina Avenida Gregorio Luperón,
Plaza de la Bandera y del Soldado Desconocido,
Santo Domingo Oeste, República Dominicana,
Teléfonos: 809-274-4445 y 809-274-4446

www.tc.gob.do

Cuidado de la edición: Leonor Tejada

Diagramación: Yissel Casado

Diseño de portada: Enrique Read

Impresión: Serigraf

ISBN: 978-9945-610-32-1

ISBN: 978-9945-643-11-4 (digital)

Impreso en República Dominicana.
Todos los Derechos reservados

CONTENIDO

Dedicatoria.....	7
Palabras de presentación El Tribunal Constitucional Dominicano y los Procesos Constitucionales	15
Prólogo.....	21

PRIMERA PARTE

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

CAPÍTULO I

EL TRÁNSITO HACIA LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

ESPECIALIZADA.....	27
1.1. Justicia constitucional sin jurisdicción constitucional	27
1.2. Nacimiento del Tribunal Constitucional	31

CAPÍTULO II

ESTATUTO JURÍDICO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Y DE LOS JUECES	35
Noción de estatuto jurídico	35
Bases jurídicas del estatuto jurídico del Tribunal Constitucional dominicano y de los jueces que lo integran.....	37
A. Estatuto jurídico del Tribunal Constitucional dominicano	38
1. Integración del Tribunal Constitucional dominicano	38
2. Designación de los jueces constitucionales.....	39
3. Mayoría para deliberar y decidir.....	41

4. Renovación y prohibición de reelección de los jueces del Tribunal Constitucional	44
5. Autonomía presupuestaria.....	48
6. Autonomía procedimental del Tribunal Constitucional.....	50
7. Competencia.....	51
B. El estatuto jurídico del juez constitucional dominicano.....	52
1. Requisitos relacionados con la nacionalidad.....	52
2. La formación jurídica y la experiencia.....	53
3. Pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos	53
4. Requisitos respecto de la edad de ingreso y retiro de los jueces.....	53
5. Causas de ineligibilidad	55
6. Juramento	56
7. Independencia	58
8. Irrecusabilidad	59
9. Responsabilidad civil y penal de los jueces	63

SEGUNDA PARTE

LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES EN EL SISTEMA DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL DOMINICANO

CAPÍTULO I

LA ACCIÓN EN INCONSTITUCIONALIDAD	65
1. La Legitimación	66
1.1. Legitimación del Presidente de la República.....	66
1.2. Legitimación de la tercera parte de los legisladores de una de las Cámaras del Congreso.....	66
1.3. Legitimación de los particulares	68
2. Personas no legitimadas que pueden participar en el proceso de control de constitucionalidad	71
2.1. Intervinientes	71
2.2. <i>Amicus curiae</i> (Amigo de la Corte).....	74
3. El objeto de la acción	77

3.1. Necesario deslinde entre la competencia del Tribunal Constitucional y la Jurisdicción Contencioso Administrativo	77
3.2. Control de constitucionalidad de la propia Constitución ...	80
3.2.1. Normas constitucionales inconstitucionales.....	81
3.2.2. Competencia del Tribunal Constitucional para invalidar un texto constitucional y la Constitución misma	86
3.2.3. Análisis de la cuestión en el contexto del sistema de justicia constitucional dominicano.....	93
4. La acción en inconstitucionalidad	97
4.1. Motivación de la acción en inconstitucionalidad.....	98
4.2. Tramitación y notificación de la acción en inconstitucionalidad	99
4.3. Autonomía de la acción en inconstitucionalidad	102
4.4. Carácter contradictorio del proceso de control de constitucionalidad	103
4.5. Efecto de la acción en inconstitucionalidad	107
5. La sentencia dictada en materia de acción en inconstitucionalidad	109
5.1. Contenido de la sentencia	109
5.2. La autoridad irrevocable de la cosa juzgada	110
5.3. Efectividad de la sentencia que acoge una acción en inconstitucionalidad	116
5.4. Carácter vinculante de la sentencia dictada en materia de control directo de constitucionalidad	125
5.4.1. Carácter vinculante de los precedentes del Tribunal Constitucional	125
5.4.2. Principios que justifican el carácter vinculante del precedente	126
5.4.3. La técnica del cambio de precedente y la técnica del distinguishing.....	127

5.4.4. Mecanismo para garantizar el carácter
vinculante del precedente 129

CAPÍTULO II

EL CONTROL PREVENTIVO DE LOS TRATADOS

INTERNACIONALES 131

1. La legitimación 132

2. Efectos de la decisión del Tribunal Constitucional 136

3. Importancia del control preventivo de los tratados
internacionales 140

CAPÍTULO III

EL CONFLICTO DE COMPETENCIA 149

1. Regulación 149

2. Significado del conflicto de competencia 151

3. Las modalidades de conflictos de competencia 152

4. Elementos constitutivo del conflicto de competencia 154

5. Naturaleza del conflicto de competencia 154

6. Objeto del conflicto de competencia 160

7. Procedimiento 167

 7.1. Forma de plantear el conflicto de competencia 167

 7.2. Intervención de terceros 168

8. La sentencia 169

9. Relevancia e importancia del conflicto de competencia 170

10. Valoración de los conflictos de competencias conocidos
por el Tribunal Constitucional (enero 2012-junio 2020) 173

11. Algunas consideraciones 185

CAPÍTULO IV

EL RECURSO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL

DE SENTENCIA DE AMPARO 187

4. El recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo 187

 4.1. Los requisitos de admisibilidad del recurso 188

 4.1.1. Sentencias recurribles 188

 4.1.2. El plazo para interponer el recurso 190

 4.1.3. La especial trascendencia o relevancia
constitucional 195

4.1.3.1. Origen de la especial relevancia constitucional	196
4.1.3.2. Contexto en el que se introduce en el sistema español la figura de la especial trascendencia constitucional	196
4.1.3.3. Las diferencias entre las modalidades de amparo previstas en el sistema español y las previstas el sistema dominicano	199
4.2. Naturaleza del recurso de revisión de sentencia de amparo .	202
4.2.1. Tesis original del Tribunal Constitucional	202
4.2.2. Nueva tesis del Tribunal Constitucional	205
4.3. El procedimiento en materia de revisión constitucional de sentencia de amparo	207
4.3.1. Necesidad de motivar el recurso	208
4.3.2. Tramitación del recurso	209
4.4. Naturaleza del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo	212

CAPÍTULO V

EL RECURSO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL DE DECISIONES JURISDICCIONALES

219

5. El recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales.....	220
5.1. Las causales del recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales	220
5.1.1. Recurso fundamentado en la inaplicación de una norma	220
5.1.2. Recurso fundamentado en la violación a un precedente del Tribunal Constitucional.....	222
5.1.3. Recurso fundamentado en la violación a un derecho fundamental	226
5.2. Naturaleza subsidiaria del recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales	228

5.3. Requisitos del recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales	232
5.3.1. Ámbito de aplicación de los requisitos de admisibilidad	232
5.3.2. Análisis de cada uno de los requisitos de admisibilidad	236
5.3.2.1. El plazo para recurrir	237
5.3.2.2. Sentencias susceptibles del recurso de revisión constitucional	241
5.3.2.3. Invocación del derecho violado	244
5.3.2.4. Agotamiento de los recursos previstos en el derecho común	252
5.3.2.5. Imputabilidad de la violación al órgano judicial	255
5.3.2.6. La especial trascendencia o relevancia constitucional	259
5.4. El procedimiento en materia de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales	265
5.4.1. La motivación del recurso	265
5.4.2. Carácter contradictorio del proceso.....	266
5.5. Competencia del Tribunal Constitucional para suspender la ejecución de la sentencia recurrida	268
5.6. La sentencia que decide el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales	271
5.6.1. Contenido de la sentencia	271
5.6.2. Efectos de la sentencia respecto del órgano que dictó la sentencia recurrida	282
BIBLIOGRAFÍA	287

PALABRAS DE PRESENTACIÓN

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DOMINICANO Y LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES

La obra que nos honra presentar, *El Tribunal Constitucional Dominicano y los Procesos Constitucionales*, de la autoría del magistrado Hermógenes Acosta, será compañera inseparable de todo jurista que se adentre en la práctica y estudio de los temas que se abordan. Su autor ha sido y es principalmente juez, más allá de sus reconocidas dotes académicas y su experiencia como abogado de nuestros tribunales, en él todo respira el compromiso, la probidad, la laboriosidad y la entereza del ejercicio de la judicatura.

Este valioso aporte a la bibliografía jurídica dominicana refleja un amplio dominio de la técnica judicial puesta al servicio de la experiencia y con singular manejo de las normas y principios procesales, de quien ha pasado unos 22 años en la judicatura nacional, destacándose por su incansable labor en todo el quehacer de la Administración de Justicia. El magistrado Acosta es un apasionado estudioso del derecho procesal civil y del procesal constitucional, esto último, lo motivó a crear el Instituto Dominicano de Derecho Procesal y la Revista Dominicana de Derecho Procesal. El magistrado Acosta, defiende con energía sus puntos de vista y aun cuando se discrepe de él, hay que reco-

nocerle que explica racionalmente y con respetable argumentación sus posiciones.

La lectura de este aporte doctrinal revela su naturaleza didáctica con una primera parte sobre el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, que consta de dos capítulos, el primero sobre El Tránsito hacia la Justicia Constitucional Especializada y el segundo sobre el Estatuto Jurídico del Tribunal Constitucional y de los Jueces.

Es de sumo interés recordar el camino recorrido por la justicia constitucional dominicana, influenciada por la jurisprudencia y doctrina constitucional norteamericana, en nuestra primera Constitución del 6 de noviembre de 1844, hasta el momento actual, caracterizado por la aparición en la magna carta del 26 de enero de 2010 y en la vigente, del Tribunal Constitucional. El Estatuto Jurídico del Tribunal Constitucional, su integración, designación, mayoría para deliberar y decidir, autonomía presupuestaria autonomía procedimental y competencia son aspectos relevantes.

El estatuto jurídico del juez constitucional dominicano es examinado a profundidad señalando similitudes y especificidades con relación a otras magistraturas.

La segunda parte de este estudio es más amplia y enriquecida en la materia por decisiones relevantes del TCRD. En cinco capítulos se abordan los procesos constitucionales, acción en inconstitucionalidad, control preventivo de los tratados internacionales, conflictos de competencia, el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo y el recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales.

Al ser esta segunda parte, el núcleo duro del aspecto jurisdiccional por se, en ella encontramos el análisis detallado, apoyado en decisiones del TC, de cada uno de esos procesos.

Sería una tarea que desbordaría los fines de esta presentación, referirnos en detalle a lo examinado por el magistrado Acosta. Simplemente, para dejar abiertas las puertas del debate y la legítima curiosidad de los lectores en los referidos capítulos, se desarrollan cuestiones como la legitimación de las particulares en la acción directa, el deslinde entre la competencia del TC y la jurisdicción contencioso administrativo en acción directa, control de inconstitucionalidad de la propia Constitución, control de constitucionalidad de la reforma constitucional, modulación retroactiva de los efectos de las sentencias y modulación hacia el porvenir.

Debemos destacar lo relativo al carácter vinculante y los alcances de los precedentes del TC y la técnica del *distinguishing*.

En el ámbito del control preventivo de los tratados internacionales se plantea la diferencia con la acción directa y se le considera un trámite administrativo a agotar por el presidente de la República y se defiende la importancia de la existencia del control preventivo, con jurisprudencia de apoyo.

En el conflicto de competencia, el magistrado Acosta, destaca la existencia legal del conflicto positivo y la jurisprudencial del negativo, se interroga sobre la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pueda conocer problemas de aplicación concreta, proclama que la importancia de un proceso constitucional no puede medirse por la cantidad de casos que lleguen al Tribunal, sino por la trascendencia o incidencias que tengan los mismos. Hace un análisis crítico de los casos, considerando a uno solo como conflicto de competencia.

En materia de revisión constitucional de sentencia de amparo, lo primero es destacar que el autor es un apasionado del amparo. Aborda el tema en su extensa riqueza: plazos, la especial

trascendencia o relevancia constitucional, la naturaleza del recurso y la evolución del TC, que permite conocer el fondo de la acción de amparo, en virtud del efecto devolutivo de las normas ordinarias e ilustra casos de suspensión de ejecución de sentencias de amparo.

A manera de cierre, en el capítulo V de la segunda parte se trata el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales. El examen de la cuestión se recrea desde las causales del recurso: inaplicación de una norma, de un precedente del Tribunal Constitucional y violación a un derecho fundamental, su naturaleza subsidiaria, extraordinaria y excepcional, requisitos de admisibilidad, plazo, sentencias de la Suprema Corte de Justicia que no son susceptibles del recurso de revisión, sentencia que casa con envío, ya que se debe enviar nuevamente el recurso de apelación, sentencia que resuelve un incidente, sentencia provisional (medidas de coerción o de referimientos), sentencias de la corte de apelación civil susceptibles del recurso de revisión constitucional (cerrada la casación); sentencias de primera instancia en materia penal que son susceptibles del recurso (principio doble exposición art. 423 del código penal). En este ámbito de revisión constitucional la especial trascendencia o relevancia constitucional no existe contra una sentencia que declare perimido un recurso de casación o cuando se limite a declarar la caducidad del recurso de casación.

Se destaca que en esta materia el TC puede ordenar la suspensión de la sentencia recurrida a pedimento de parte; que el Tribunal dicta una sola sentencia para resolver la admisión y el fondo del recurso por economía procesal y celeridad. Se enfocan las razones por las cuales ha anulado sentencias: protección del principio de igualdad y el principio de seguridad jurídica, caren-

cia de debida motivación, falta de estatuir, violación al principio de legalidad y de seguridad jurídica, violación de un precedente del Tribunal Constitucional, violación al derecho a recurrir.

Finalmente, se examinan los efectos vinculantes de la sentencia respecto del órgano que dictó la sentencia recurrida; la obra del magistrado Hermógenes Acosta por si sola, ocupará un destacado lugar en la bibliografía procesal constitucional.

Milton Ray Guevara

Magistrado Presidente

Santo Domingo, 15 de octubre de 2020

PRÓLOGO

En el período comprendido entre la última década del siglo pasado y lo que va del presente, el ordenamiento jurídico de la República Dominicana ha experimentado cambios relevantes, particularmente, en el ámbito de la justicia constitucional. La evidencia de dichos cambios lo constituyen la reforma constitucional de 1994 y la revisión constitucional del año 2010.

Con la reforma constitucional del año 94 se reincorpora el control concentrado de constitucionalidad, modelo que estuvo vigente durante el período 1924-1927, por lo cual, el sistema de justicia constitucional se transformó en mixto, ya que este control coexiste con el modelo difuso de control de constitucionalidad, características que se mantiene hasta el día de hoy. No menos relevante para el sistema fue la revisión constitucional de 2010, pues mediante ella se creó el Tribunal Constitucional y se produjeron cambios importantes, vinculados, fundamentalmente, a la legitimación para accionar en inconstitucionalidad, al objeto y a las modalidades de inconstitucionalidad.

En el ámbito legislativo se promulgaron leyes fundamentales para la justicia constitucional dominicana, me refiero a la Ley No. 437-06 y a la Ley No. 137-11. La Ley No. 437-06 fue

la primera normativa adjetiva que reguló el procedimiento de amparo, ya que anteriormente este proceso constitucional estuvo regido por una Resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia, en el año 1999. La segunda ley tiene un alcance mayor, en la medida que se refiere a la estructura y organización del Tribunal Constitucional y a los procedimientos constitucionales, de manera que, con mínimos ajustes, esta puede ser convertida en un verdadero Código Procesal Constitucional.

Mediante las reformas constitucionales y legales referidas, nuestro país ha sido dotado de los órganos y los procesos constitucionales necesarios para garantizar la supremacía constitucional, los derechos fundamentales y el orden constitucional. No se trata, sin embargo, de un sistema perfecto, pues como veremos en el desarrollo de este trabajo el mismo adolece de falencias relacionadas, principalmente, con la estructura y organización del Tribunal Constitucional. Igualmente, se advierten imprevisiones. Algunos de los defectos que acusa el sistema de justicia constitucional dominicano solo puede resolverse mediante reformas legales y, en algunos casos se requiere, incluso, de una reforma constitucional. Mientras que los demás defectos pueden resolverse por la vía pretoriana, como, precisamente, lo ha venido haciendo el Tribunal Constitucional, tal y como se advierte del contenido de las sentencias que se analizan en esta investigación.

Este libro consta de dos partes y siete capítulos. La primera parte, integrada por dos capítulos, se dedica al Tribunal Constitucional y, en particular, al análisis de su estatuto jurídico, así como al estatuto jurídico de los jueces. En cambio, en la segunda parte, integrada por cinco capítulos, se estudian los procesos constitucionales previstos en nuestro sistema: la acción en in-

constitucionalidad, el control preventivo de constitucionalidad de los tratados internacionales, el conflicto de competencia, el recurso de revisión constitucional de la sentencia de amparo y el recurso constitucional de las decisiones jurisdiccionales.

Para analizar estos temas estudiamos los textos constitucionales y legales pertinentes en cada caso. Igualmente, se estudia la jurisprudencia y la doctrina nacional y extranjera, procurando destacar los aciertos y poniendo en evidencia los defectos de orden normativos e interpretativos, en aras de contribuir a la consolidación de un sistema de justicia constitucional que permita garantizar eficientemente la supremacía constitucional, los derechos fundamentales y el orden constitucional.

Hermógenes Acosta de los Santos
Santo Domingo, Distrito Nacional,
Agosto de 2020

PRIMERA PARTE

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LA
REPÚBLICA DOMINICANA

CAPÍTULO I

EL TRANSITO HACIA LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL ESPECIALIZADA

Sumario. 1.1. Justicia constitucional sin jurisdicción constitucional. 1.2. Nacimiento del Tribunal Constitucional

1.1. Justicia constitucional sin jurisdicción constitucional

El Tribunal Constitucional de la República Dominicana fue instaurado el 26 de enero de 2010, fecha en que fue promulgada la Constitución vigente; sin embargo, en nuestro país la justicia constitucional existe desde hace más de siglo y medio, tal y como lo veremos en los párrafos que siguen.

Ciertamente, en nuestro país existe justicia constitucional desde noviembre de 1844, fecha en que se promulga la primera Constitución y surge el Estado Dominicano. En el artículo 35 de dicha Constitución se establecía que: “No podrá hacerse ninguna ley contraria a la letra, ni al espíritu de la Constitución; caso de duda el texto de la Constitución debe prevalecer”. Igualmente, en el artículo 125 de la referida Constitución se consagraba: “Ningún tribunal podrá aplicar una ley inconstitucional, ni los decretos y reglamentos de

administración general, sino en tanto que sean conforme a las leyes”.

Según Hernán Cruz Ayala, citado por Rodríguez Demorizi,¹ el último de los textos citados está marcadamente influenciado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos. En efecto, se advierte una influencia importante de la tesis desarrollada en la famosa sentencia dictada por dicho tribunal en el caso *Marbury vs Madison*, en 1803. El mismo comentario es válido en relación al primero de los textos, es decir, en relación al artículo 35.

En los indicados textos se reconoce el carácter supremo de la Constitución y el principio de legalidad, los cuales son consustanciales al estado de derecho. Según el primero de los principios, el Congreso Nacional (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) tiene que respetar los principios y los valores constitucionales. Este poder del estado, si bien está facultado constitucionalmente para crear leyes, debe realizar dicha labor con apego estricto a dichos principios y valores, de lo contrario las leyes que sancionen serían nulas.

Conviene destacar, que los textos constitucionales de referencia no se limitan a consagrar el carácter supremo de las normas constitucionales, sino que también prohíben al legislador, de manera categórica, dictar leyes contrarias a la Constitución. Esta prohibición se consagraba en el mencionado artículo 35, cuyo contenido es el siguiente: *“No podrá hacerse ninguna ley contraria a la letra, ni al espíritu de la Constitución”*.

¹ Rodríguez Demorizi, Emilio, *La Constitución de San Cristóbal, (1844-1854)*, Academia Dominicana de la Historia, Editorial del Caribe, C. por A., Santo Domingo, R. D., 1980, pie de página No.102, página 189.

Por otra parte, en los textos objeto de comentario se instruye a los jueces a que en caso de contradicción entre la Constitución y la ley apliquen la primera en detrimento de la segunda, en virtud del principio de supremacía de la Constitución. Esto es lo que debe entenderse cuando el constituyente de 1844 indica que en “(...) *caso de duda el texto de la Constitución debe prevalecer*”.²

Dicho mandato se reitera de manera más precisa en el artículo 125 de la misma Constitución, pues mediante este texto se prohíbe a los tribunales “(...) *aplicar una ley inconstitucional* (...)”.

En los textos de referencia, el constituyente dominicano de 1844 resume la doctrina desarrollada en la sentencia dictada por la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica en el año 1803 que, como sabemos, se circunscribe a indicarle al juez que ante una contradicción entre la Constitución y la ley debe aplicar la primera y no la segunda.

En conclusión, en la República Dominicana se instauró desde la primera Constitución el control difuso de constitucionalidad estructurado por la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica. Los mencionados artículos 35 y 125 de la Constitución de 1844 constituyen la base constitucional de dicho modelo, ya que en estos se recogen los dos elementos esenciales del mismo: reconocimiento del carácter supremo de la Constitución y la competencia de los jueces del Poder Judicial para no aplicar las leyes que consideren inconstitucionales.

Un dato relevante es que nuestro país es uno de los primeros del mundo en adoptar el modelo difuso de control de constitucionalidad, si tomamos en cuenta que el mismo

² Artículo 35 de la Constitución de 1844.

fue instaurado por la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica en el año de 1803, y el constituyente dominicano lo consagró en el año 1844, es decir, cuarenta y un año después.³

Este modelo difuso de control de constitucionalidad fue abolido en nuestro país en el año 1924, fecha en que se instaura por primera vez el modelo concentrado de control de constitucionalidad que se mantuvo vigente hasta la reforma de 1927, cuando se volvió a establecer el control difuso. En la reforma de 1994 se vuelve a instaurar el modelo concentrado, sin abolir el modelo difuso, coexistiendo ambos hasta el día de hoy.⁴

Hasta el 26 de enero de 2010, fecha de la instauración del Tribunal Constitucional, la justicia constitucional fue administrada por el Poder Judicial. En este sentido, correspondía a la Suprema Corte de Justicia conocer de las acciones directas de inconstitucional⁵ (control concentrado); y a los demás jueces de las excepciones de inconstitucionalidad (control difuso).⁶ Así como lo relativo a la acción de amparo y al recurso de hábeas corpus.

³ La Carta Constitucional de Venezuela de 1811 consagró el modelo difuso de control de constitucionalidad, Guatemala entre 1838 y 1845, México lo consagró en la Constitución del Estado de Yucatán de 1841, a instancia de Manuel Crescencio Rejón. Acuña, Juan Manuel “La Expansión de la Jurisdicción Constitucional en América Latina, Horizontes Contemporáneos del Derecho Procesal Constitucional”. En Gerardo Eto Cruz (coordinador), *Liber Amicorum a Néstor Pedro Sagués*, Tomo I, pp. 614-616.

⁴ Véase Hermógenes Acosta de los Santos, *El control de constitucionalidad como garantía de la supremacía de la Constitución*, Editora Búho, Santo Domingo, República Dominicana, 2010, pp. 213- 228.

⁵ Véase artículo 61 de la Constitución de 1994.

⁶ Véase artículo 46 de la Constitución de 1994.

1.2. Nacimiento del Tribunal Constitucional

El surgimiento del Tribunal Constitucional no estuvo exento de dificultades, ya que en el proyecto de reforma constitucional que culminó con la Constitución vigente, aprobada el 26 de enero de 2010, originalmente se consagró una Sala Constitucional con plena autonomía respecto de la Suprema Corte de Justicia, propuesta que fue rechazada en la primera lectura del proyecto de reforma. Sin embargo, en la segunda lectura de dicho proyecto la Asamblea Revisora incluyó y aprobó el actual Tribunal Constitucional.

La instauración de un Tribunal Constitucional “(...) modifica el sistema de fuente del derecho y el equilibrio de los poderes del Estado. El sistema de fuentes del derecho se modifica porque se atribuye carácter vinculante y el carácter de fuente del derecho a la jurisprudencia de la Corte Constitucional; y se transforma el equilibrio de los poderes porque, por una parte, se acepta que la Corte Constitucional no puede concebirse únicamente como un legislador negativo, tal como lo pensó Kelsen en los años 20 del siglo pasado, sino como un órgano activo, que colabora con el Legislativo y el Ejecutivo en la labor de producción de normas. Por otra parte, se eleva a la Corte Constitucional a la cúspide del poder jurisdiccional y se establece la sujeción de los jueces ordinarios, incluidas las altas cortes, a la Jurisprudencia de dicha Corte.”⁷ Las transformaciones anteriormente señaladas se pueden advertir con claridad meridiana en nuestro sistema,

⁷ Bernal Pulido, Carlos, *El Derecho de los derechos*, Universidad Esternado de Colombia, quinta reimpresión de la primera edición de 2003, Bogotá, Colombia, 2008, p. 149.

toda vez que, por una parte, las decisiones dictadas por el Tribunal Constitucional constituyen precedentes vinculantes para todos los poderes⁸ y, por otra parte, la facultad que le atribuye el legislador a este tribunal traspasa los límites del legislador negativo, en la medida que no solo puede dictar sentencia de desestimación o de estimación, sino también las denominadas sentencias interpretativas.⁹

No menos relevantes son los cambios que se producen en el orden competencial. En este sentido, cabe destacar que lo relativo al control difuso de constitucionalidad sigue siendo, por obvias razones, competencia de los jueces del Poder Judicial,¹⁰ de manera que a dichos jueces corresponde controlar la constitucionalidad de las normas cuando ejercen sus atribuciones ordinarias.¹¹

Sobre esta modalidad de control de constitucionalidad es oportuno destacar que las decisiones tienen efectos relativos, en la medida que solo inciden respecto de las partes y en relación con el caso concreto, de manera que la norma cuestionada no se anula, sino que se inaplica. Por la razón anterior, una parte de la doctrina considera que este modelo de control de constitucionalidad genera inseguridad jurídica, en la medida que deja abierta la posibilidad de que una misma norma sea aplicada por un juez, mientras que otro juez la inaplica. Con la finalidad de dar respuesta a esta problemática, en el sistema se previó el recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales, me-

⁸ Véase artículo 184 de la Constitución.

⁹ Véase artículo 47 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal y los Procesos Constitucionales, de fecha 13 de junio.

¹⁰ Véase artículo 188 de la Constitución.

¹¹ Artículo 188 de la Constitución.

diante el cual el Tribunal Constitucional revisa las sentencias que acogen una excepción de inconstitucionalidad.¹²

Con la implementación de este recurso, el Tribunal tiene la oportunidad de verificar la constitucionalidad de la norma impugnada originalmente por la vía difusa y anularla si comprueba que es contraria a la Constitución. Sin embargo, sobre esta cuestión se ciernen dudas esenciales, como es, por ejemplo, lo relativo a la necesidad de transformar la excepción de inconstitucionalidad en una acción directa y, en este sentido, aplicar la normativa procesal propia de este último proceso constitucional, con la finalidad de que la decisión tenga efectos *erga omnes*.

Por otra parte, el Poder Judicial mantiene su competencia en materia de protección de los derechos fundamentales, aunque no de manera exclusiva, pues la comparte con el Tribunal Constitucional. Efectivamente, la acción de amparo es competencia de los tribunales de primera instancia¹³ de la Jurisdicción Contencioso Administrativo y del Tribunal Superior Electoral.¹⁴ Las decisiones que dicten estas jurisdicciones en esta materia son susceptibles de revisión por el Tribunal Constitucional.

En lo que concierne a las acciones directas de inconstitucionalidad, la misma es de la exclusiva competencia del Tribunal Constitucional; así como el control preventivo de los tratados internacionales y los conflictos de competencia.¹⁵

¹² Véase artículo 53.1, de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procesos Constitucionales, de 13 de junio de 2011.

¹³ Artículo 72 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procesos Constitucionales, de 13 de junio de 2011.

¹⁴ Artículo 75 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procesos Constitucionales, de 13 de junio de 2011. Artículo 27 de la Ley No. 29-11, Orgánica del Tribunal Superior Electoral, de 20 de enero.

¹⁵ Artículo 185 de la Constitución.

En torno a la acción directa de inconstitucionalidad, cabe destacar que el Tribunal Constitucional tiene competencia para declarar inconstitucionales los textos que sean conexos a los textos objeto de la acción.¹⁶ De manera que la sentencia del tribunal, en esta materia, puede incluir en el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad normas no cuestionadas por el accionante, a condición de que dichas normas tengan una evidente conexidad con la que fue impugnada. Se trata de una excepción al principio relativo a que el Tribunal Constitucional no se autoapodera en esta materia, excepción que es necesaria, porque sería muy contraproducente no declarar inconstitucional una norma que tiene una evidente conexidad con la impugnada. Cabe destacar, igualmente, que el tribunal también puede controlar la inconstitucionalidad por omisión, por disposición expresa del legislador.¹⁷

¹⁶ En el artículo 46 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales, de 13 de junio de 2011, se establece que: “La sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma o disposición general, declarará también la de cualquier precepto de la misma o de cualquier otra norma o disposición cuya anulación resulte evidentemente necesaria por conexidad, así como los actos de aplicación cuestionado.”

¹⁷ Artículo 36 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procesos Constitucionales, de 13 de junio de 2011.

CAPÍTULO II

ESTATUTO JURÍDICO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DE LOS JUECES

Noción de estatuto jurídico. Bases jurídicas del estatuto jurídico del Tribunal Constitucional dominicano y de los jueces que lo integran. A. Estatuto jurídico del Tribunal Constitucional Dominicano. 1. Integración del Tribunal Constitucional dominicano. 2. Designación de los jueces constitucionales. 3. Mayoría para deliberar y decidir. 4. Renovación de los jueces del Tribunal Constitucional. 5. Autonomía presupuestaria. 6. Autonomía procedimental del Tribunal Constitucional. 7. Competencia. B. El estatuto jurídico del juez constitucional dominicano. 1. Requisitos relacionados con la nacionalidad. 2. La formación jurídica y la experiencia. 3. Pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos. 4. Requisitos respecto de la edad de ingreso y retiro de los jueces. 5. Causas de ineligibilidad. 6. Juramento. 7. Independencia. 8. Irrecusabilidad. 9. Responsabilidad civil y penal de los jueces.

Noción de estatuto jurídico

El estatuto jurídico del juez constitucional está constituido por el conjunto de regulaciones de naturaleza constitucional, legal especial, legal ordinaria y reglamentaria de orden interno o externo, que fijan el régimen de integración del órgano, las calidades, los requisitos y méritos exigidos a sus miembros, así como las actuaciones, el período, el régimen de permanencia, los

fueros disciplinarios, políticos y penales, la protección política, las inhabilidades, las incompatibilidades, las garantías y las prestaciones económicas y asistenciales de los magistrados de un Tribunal Constitucional, entre otros elementos.¹⁸

Para algunos autores, la finalidad de este conjunto de regulaciones es asegurar “(...) los más altos grados de independencia, autonomía, dignidad y seguridad de los magistrados o jueces constitucionales y del tribunal”.¹⁹ En cambio, para otros autores, lo que garantiza dicha regulación es el “(...) mantenimiento de los principios fundamentales del Estado de derecho y de la democracia respecto a los temores de todos aquellos que ven al gobierno de la ley transformarse en el gobierno de los jueces constitucionales, y a la democracia ceder en favor del paternalismo de la *juristocracy*”.²⁰

Por nuestra parte, entendemos que el conjunto de normas que constituyen el estatuto de los jueces constitucionales no son homogéneas, sino heterogéneas, en la medida que comprende tanto derechos como obligaciones. De manera que sirve para generar las condiciones necesarias para que el juez desempeñe sus funciones con libertad e independencia y, al mismo tiempo, evitar el abuso, la extralimitación de poderes y garantizar el cumplimiento de los principios y valores del Estado Social y Democrático de Derecho.

¹⁸ Ortíz Gutiérrez, Julio Cesar, El Estatuto del Juez Constitucional de Colombia, El Régimen Jurídico de la Corte Constitucional y de sus Magistrados, p. 364

¹⁹ Ortiz Gutiérrez, Julio César, ob. cit., p. 364.

²⁰ Jorg Luther, El Estatuto Jurídico del Juez Constitucional en la Experiencia Alemana, p. 660.

Bases jurídicas del estatuto jurídico del Tribunal Constitucional dominicano y de los jueces que lo integran

El estatuto jurídico del Tribunal Constitucional dominicano y de sus jueces tiene, al igual que ocurre en otros sistemas de justicia constitucional, fuentes constitucionales y legales²¹. El constituyente dominicano dedicó los artículos 184 y siguientes al Tribunal Constitucional. En el artículo 186 se establece el número de jueces que integran el tribunal. En el artículo 187 se prevé lo relativo a los requisitos para ser juez del tribunal y la metodología aplicable para la renovación de la composición de dicho órgano constitucional.

En torno a los requisitos, se establece que para ser juez del Tribunal Constitucional se exigen las mismas condiciones que para ser juez de la Suprema Corte de Justicia, las cuales están previstas en el artículo 153 de la misma Constitución, de manera que este texto también forma parte del estatuto del juez constitucional dominicano.

La otra fuente del referido estatuto jurídico es la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales. El capítulo II, compuesto por los artículos del 10 al 25 de esta ley, se dedican al Tribunal Constitucional. Cabe destacar, que en esta normativa se repiten aspectos

²¹ En el sistema colombiano, por ejemplo, los elementos normativos están en la Carta Política, en la Ley estatutaria de Administración de Justicia y los decretos-leyes expedidos por autorización excepcional de la Asamblea Constituyente; así como los reglamentos de la Corte Constitucional (Véase Julio Cesar Ortíz Gutiérrez, pp. 385-389). Igualmente, en el sistema de justicia constitucional alemán la fuente normativa del estatuto del juez constitucional está conformado por la Ley Fundamental, la ley federal y los reglamentos del Tribunal Constitucional Federal alemán. (Jorg Luther, ob. cit., pp. 662-663).

tratados por el constituyente, se agregan requisitos para ser juez y se señalan las circunstancias que impiden a un abogado ser designado juez del Tribunal Constitucional.

Otras cuestiones que regula esta normativa son las concernientes a las incompatibilidades, los derechos, deberes y la independencia.

Expuestas las cuestiones generales que anteceden procederemos a analizar los elementos que constituyen el estatuto jurídico del Tribunal Constitucional dominicano; así como los relativos a los jueces que lo integran.

A. Estatuto jurídico del Tribunal Constitucional Dominicano

1. Integración del Tribunal Constitucional dominicano

El Tribunal Constitucional dominicano está integrado por trece jueces, número que ha sido considerado adecuado, partiendo de que hay tribunales europeos que tienen una matrícula igual o superior.²² En torno a la matrícula del tribunal hemos sostenido que para determinar su racionalidad debemos tomar como parámetro de comparación a los tribunales constitucionales del continente americano y no a los tribunales del continente europeo, ya que, estos últimos tienen competencias que difieren de las que tienen nuestros tribunales, lo cual se debe a que funcionan en sociedades distintas. Así, algunos de nuestros tribunales revisan, a diferencia de lo que ocurre en Europa, las sentencias dictadas por el juez de amparo. Conviene destacar, igualmente, que el Tribunal Constitucional conoce los hechos de

²² Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., pp. 504-505.

la causa cuando ejerce esta competencia, en la misma forma que lo hacen los tribunales ordinarios.

Es por esta razón que los tribunales de la región están integrados, en general, por un número mínimo de cinco miembros y un máximo de 9.²³ Lo Contrario ocurre en Europa, pues la matrícula de sus Tribunales Constitucionales oscila entre doce y dieciséis miembros.²⁴

2. Designación de los jueces constitucionales

La designación de los jueces del Tribunal Constitucional compete al Consejo Nacional de la Magistratura²⁵. En este órgano tienen representante los tres poderes del Estado,²⁶ lo

²³ El tema relativo a la composición del Tribunal Constitucional dominicano lo abordé por primera vez en el libro titulado “El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución”, p.235, obra publicada en octubre de 2010. Posteriormente, hice un estudio más detallado sobre la cuestión, véase Acosta de los Santos, Hermógenes “Los defectos de orden normativos del sistema de justicia constitucional dominicano”, Revista Dominicana de Derecho Procesal Constitucional, Año 3, Núm. 3, julio 2018, pp. 17-22. A ambos trabajos me remito.

²⁴ El Tribunal Constitucional de Austria está integrado por doce jueces titulares y seis jueces suplentes; el Tribunal Constitucional Federal alemán por dieciséis jueces; el Tribunal Constitucional de Italia por quince jueces; el Consejo Constitucional francés por nueve, más los expresidentes quienes pueden integrarse al órgano; el Tribunal Constitucional de España por doce jueces; el Tribunal Constitucional de Portugal por trece jueces; el Tribunal Constitucional de Bélgica por doce jueces; el Tribunal Constitucional de Polonia por doce jueces y el Tribunal Constitucional de Turquía por quince jueces. Véase Louis Favoreu, Los Tribunales Constitucionales, pp. 44, 63, 85, 102, 114, 127, 132, 137 y 143.

²⁵ Artículo 179.2 de la Constitución dominicana.

²⁶ El Consejo Nacional de la Magistratura está integrado, según el artículo 178 de la Constitución, por el Presidente de la República, el Presidente del Senado, un senador de un partido distinto al que pertenece el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados, un diputado de un partido distinto al que pertenece el Presidente de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, un

cual provee de legitimación indirecta a los jueces, toda vez que el Presidente de la República y los legisladores miembros de dicho consejo son elegidos por el voto popular. Sin embargo, los poderes públicos que participan en la elección de los jueces del Tribunal Constitucional dominicano no tienen asegurada una cuota de los jueces en la integración del tribunal, como sí ocurre en otros sistemas donde funcionan instituciones muy similares al Consejo Nacional de la Magistratura.

De manera que aunque el Poder Judicial está representado en el Consejo Nacional de la Magistratura por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y un juez de dicha corte, no existe una disposición constitucional ni legal que garantice la escogencia de un número determinado de jueces de carrera²⁷, como sí ocurre en Alemania, Chile, Colombia y España, por solo citar algunos ejemplos.²⁸ Esto constituye un déficit del sistema, pues resulta de mucha utilidad que para la composición del Tribunal Constitucional se tome en cuenta una cantidad proporcional y racional de jueces de carrera, ya que no puede perderse de vista

juez miembro de la Suprema Corte de Justicia, que ejercerá la función de secretario del Consejo, y, por último, forma parte de este Consejo el Procurador General de la República.

²⁷ Actualmente, cuatro de los trece jueces del Tribunal Constitucional dominicanos vienen de la carrera judicial.

²⁸ El Tribunal Constitucional Federal alemán está integrado por dos salas de ocho miembros cada una y en cada una de estas salas debe elegirse tres miembros de los tribunales supremos de la Federación. Peter Haberle, *El Tribunal Constitucional como Tribunal Ciudadano*, p. 55. En Chile, el Presidente de la República elige tres jueces del Tribunal Constitucional, el Congreso Nacional elige tres y la Corte Suprema también elige tres, según el artículo 92 de la Constitución chilena. En Colombia, el Senado elige los nueve jueces de ternas presentadas por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, según el artículo 239 de la Constitución colombiana.

que este órgano es una verdadera jurisdicción y, en tal calidad, dicta sentencias, cuya elaboración requiere de destrezas técnicas que se adquieren en el desempeño de las labores judiciales que realizan los jueces de carrera.

Volviendo sobre la composición del Consejo Nacional de la magistratura, actualmente se cuestiona la pertinencia de que se mantenga en dicha institución al Procurador General de la República, en razón de que se trata de un funcionario designado por Decreto del Presidente de la República.²⁹

3. Mayoría para deliberar y decidir

El Tribunal Constitucional requiere de nueve votos para deliberar y decidir. Este cuórum se considera razonable, pues se parte de la idea de que el Tribunal puede anular una norma jurídica dictada por el Poder Legislativo, órgano que está integrado por más de doscientos legisladores. Otro argumento que se esgrime en favor del referido cuórum es el relativo a que el mismo fuerza el consenso y evita que las decisiones sean tomadas por una mayoría conyuntural.

Sobre esta cuestión, hemos señalado que se trata de un cuórum muy elevado y que no se justifica, sobre todo en sistemas que, como los nuestros, el Tribunal Constitucional no solo conoce de acciones de inconstitucionalidad, sino también de las revisiones de las sentencias que dictan en atribuciones de amparo los tribunales de primera instancia, el Tribunal Superior

²⁹ Es oportuno señalar que el Presidente de la República tiene un voto de calidad, cuestión relevante, pues el Consejo Nacional de la Magistratura está integrado por ocho miembros, es decir, por un número par, lo cual puede dar lugar a que, ocasionalmente, la votación pueda estar empatada cuatro a cuatro.

Administrativo y el Tribunal Superior Electoral. Hay que destacar, que cuando el tribunal revisa una sentencia de amparo asume un rol muy parecido al de los tribunales ordinarios, en razón de que conoce de los hechos de la causa cuando revoca la sentencia recurrida.

En esta materia, como se comprenderá, no existe holgura para el consenso, sino que urge una decisión respaldada por la mayoría, pues no puede perderse de vista que la cuestión discutida concierne a la protección de derechos fundamentales. Esto es lo que explica que en nuestra región los tribunales estén divididos en salas, contrario a lo que ocurre con el nuestro, que todo lo decide el pleno.³⁰

Coincidiendo con esta línea doctrinal se afirma que el hecho de que el Tribunal Constitucional tenga una matrícula tan alta y que para deliberar y decidir requiera un cuorúm tan elevado tiene dos órdenes de dificultades, consistente en que: “En primer lugar tenemos el problema de la construcción del consenso para decidir. Recordemos que las materias sobre las que versan las competencias del TC son altamente controvertidas y que, en muchos casos incitan a una radical polarización de las posiciones encontradas en el debate. Pensemos, por ejemplo, en temas como el aborto, o el tratamiento de los incentivos que dispensa el Estado a determinados credos religiosos, o en el debate sobre el alcance de las competencias del propio TC para incidir, a través de sus decisiones en las políticas públicas para la realiza-

³⁰ Humberto Nogueira Alcalá, Justicia, Tribunales Constitucionales en América del Sur, pp. 226-230. Citado por Hermógenes Acosta de los Santos, “Los defectos de orden normativos del sistema de justicia constitucional dominicano”, Revista Dominicana de Derecho Procesal Constitucional, Año 3, Núm. 3, julio 2018, p. 19.

ción de los derechos sociales fundamentales, por solo mencionar algunos temas especialmente problemáticos. La construcción de la mayoría simple ya se presenta como difícil de alcanzar en estos casos. Imagínese cómo se potencia esa dificultad a consecuencia del mandato constitucional que requiere una mayoría calificada de más de dos tercios para la toma de decisiones. El otro aspecto problemático es que como la Constitución dispone, sin brecha para excepciones, que en el TC “las decisiones se adoptarán con una mayoría calificada de nueve o más miembros”, en todos los casos en que sea apoderado, y para la decisión incluso de la admisibilidad de las acciones, el tribunal deberá sesionar bajo la modalidad de Corte Plena con lo cual, la siempre ventajosa división y especialización en salas, en aras de hacer más eficiente y expedito el trabajo, se esfuma sin apelaciones. El resultado de lo anterior será un proceso de dilación que redundará en una merma considerable del despacho y, en consecuencia, en un obstáculo para la realización de una justicia constitucional pronta y cumplida.”³¹

Compartimos en toda su extensión los criterios anteriormente expuestos, en particular, lo que tiene que ver con las nefastas consecuencias que derivan del hecho de haber estructurado un Tribunal Constitucional de trece jueces, sin división en salas y de la exigencia de un cuórum tan agravado para decidir. Sobre este tema escribí antes y después de la aprobación de la Ley No. 137-11, así como antes y después de que el Tribunal Constitucional comenzara a funcionar.³²

³¹ Rodríguez Gómez, Cristóbal, ob. cit., pp. 403-404.

³² Acosta de los Santos, Hermógenes, El control de constitucionalidad como garantía de la supremacía de la Constitución, Universidad APEC, Santo Domingo, República

4. Renovación y prohibición de reelección de los jueces del Tribunal Constitucional

La duración en el cargo de juez es de nueve años, período durante el cual es inamovible³³. Sin embargo, los jueces deben permanecer en sus funciones hasta que sean sustituidos, aunque haya vencido su período³⁴. Esta previsión tiene la finalidad de “(...) evitar disfuncionalidad en un órgano cuyas decisiones requieren mayoría agravada y previendo posibles demoras en la renovación de los cargos (...)”.³⁵

Se trata de una disposición atinada, porque no se puede perder de vista que la elección de los jueces de un tribunal constitucional tiene implicaciones de naturaleza política, realidad que dificulta y retarda dicha elección.

Lo expuesto en el párrafo anterior se evidenció en la primera experiencia de renovación del Tribunal, pues la misma se concretizó un año después de vencido el período para el cual fueron elegidos cuatro de sus jueces.³⁶

Dominicana, Editora Búho, 2010, pp. 234-240. Véase, igualmente, Acosta de los Santos, “Los defectos normativos del sistema de justicia constitucional dominicano. En Revista Dominicana de Derecho Procesal Constitucional, año 3, Número 3, 2018, pp. 17-32.

³³ Artículo 187 de la Constitución

³⁴ Párrafo del artículo 18, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

³⁵ Eduardo Jorge Prats, Ob. Cit. p. 508.

³⁶ La primera renovación de jueces debió hacerse a finales de diciembre de 2017 y, sin embargo, la misma se llevó a cabo un año más tarde, en diciembre de 2018. En este sentido, cuatro jueces que, por excepción, fueron elegidos por un período de seis años permanecieron en el cargo durante siete años. Esta es una muestra contundente de la pertinencia de que los jueces se mantengan en sus funciones hasta que sean sustituidos, aunque estén vencidos sus períodos, como lo establece el párrafo del artículo 18, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

Por otra parte, la designación de los jueces es por un único período de nueve años y se prohíbe la reelección, salvo aquellos que en calidad de reemplazante hayan ocupado el cargo por un período menor de cinco años. Respecto de la renovación, esta debe hacerse cada tres años de manera parcial, con la finalidad de evitar que el Tribunal Constitucional tenga que sesionar con una matrícula de jueces completamente nueva cada vez que se venza el período, lo que ocurre en los sistemas donde se prevé una renovación total.

Las previsiones indicadas en el párrafo anterior no fueron aplicadas a la primera composición del Tribunal Constitucional, en virtud de un mandato expreso del constituyente, según el cual:

Para garantizar la renovación gradual de la matrícula del Tribunal Constitucional, por excepción de lo dispuesto en el artículo 187 sus primeros integrantes treces jueces se sustituirán en tres grupos, dos de cuatro y uno de cinco, a los seis, nueve y doce años de ejercicio, respectivamente, mediante un procedimiento aleatorio. Los primeros cuatro jueces salientes, por excepción, podrán ser considerados para un único nuevo período.³⁷

De la lectura del texto constitucional transcrito se advierte que, por una parte, que un grupo de cuatro jueces de la primera composición fue designado por un período de seis años: otro grupo de cuatro jueces, por un período de nueve años y un grupo de cinco jueces, por un período de doce años. Por otra parte, a los jueces elegidos por seis años no se les prohibió aspirar a un nuevo período³⁸. Estas excepciones se establecieron,

³⁷ Disposición transitoria decimonovena.

³⁸ A finales del año pasado el Consejo Nacional de la Magistratura llevó a cabo un proceso de evaluación con la finalidad de renovar a los cuatro magistrados que fueron elegidos por un período de seis años. Ninguno de esos jueces se sometieron

como de manera expresa se indica en el texto transcrito, para garantizar la renovación parcial de la matrícula del tribunal. Esta justificación me parece muy válida, aunque creo que hubiera sido más cónsono con la Constitución, y se hubiera logrado el mismo objetivo, eligiendo seis jueces por seis años y los restantes siete por nueve años.³⁹

La prohibición de la reelección y la renovación parcial son previsiones muy bien valoradas por la doctrina. En efecto, sobre la prohibición de la reelección se afirma que “Nos parece conveniente, más aún, necesario, para la independencia del Tribunal y la adecuada imparcialidad de los magistrados, la regla de la no reelección para el período inmediatamente siguiente, sin excepciones.”⁴⁰ En esta misma línea de pensamiento se sostiene que “La posibilidad de reelección, -es fácil advertirlo- será siempre ocasión para despertar apetencias de continuidad que colocan a quien las tiene, más en la lógica de satisfacerlas que en la de llevar a cabo su misión como parte del TC. El cabildeo político, la posibilidad de transacciones, de generación de lealtades a quienes puedan dar satisfacción a la apetencia de continuidad termina, con el tiempo, erosionando la institucionalidad del órgano.”⁴¹

En defensa de la conveniencia de la prohibición de reelección de los jueces también se afirma que la misma fortalece tanto la independencia del juez constitucional como su imparcialidad. En este sentido, se argumenta que si bien la reelección de

al proceso de evaluación, a pesar de que constitucionalmente estaban habilitados para hacerlo.

³⁹ Acosta de los Santos, Hermógenes, *El control de constitucionalidad como garantía de la supremacía de la Constitución*, pp. 236-237.

⁴⁰ Nogueira Alcalá, Humberto, *ob. cit.*, p. 232.

⁴¹ Rodríguez Gómez, Cristóbal, *ob. cit.*, p. 409.

los jueces no afecta necesariamente la imparcialidad, la misma “(...) puede comprometer la confianza en ella, especialmente en aquellos casos donde pudiera dar lugar a amenazas políticas explícitas”.⁴²

Sobre el tema existen opiniones más firmes y radicales, pues se sostiene que la no reelección impide :

(...) que las decisiones de la Corte Constitucional sirvan para asegurar lealtades y compromisos con los órganos que participan en la designación de los magistrados y en la integración de esa Corte; con ella se asegura el deber de actuación absolutamente imparcial respecto de los organismos que participan en dichos procesos, y no da oportunidad de satisfacer las aspiraciones en materia de políticas del Poder Ejecutivo ni de los partidos políticos. Además, con esta se asegura la movilidad de las doctrinas y de las escuelas de pensamiento jurídico y su renovación. Con ello se busca una sintonía regular y periódica con la dinámica de las fuerzas sociales y políticas que se expresan dentro del régimen constitucional.⁴³

Compartimos el planteamiento anterior, ya que si existiera la posibilidad de reelección, el juez constitucional pudiera verse tentado a permanecer en el órgano, situación que lo coloca en un estado de vulnerabilidad frente a quienes tienen la potestad de garantizarle más de un período.

Volviendo sobre renovación parcial, respecto de la misma se plantea, lo cual compartimos, que se trata de una técnica que evita los cambios bruscos de las líneas jurisprudenciales y que, por otra parte, los jueces de nuevo ingreso se benefician de la memoria

⁴² Jorg Luther, ob. cit. p. 680.

⁴³ Julio César Ortiz Gutiérrez, ob. cit. p. 404.

institucional que tienen los que llegaron primero al tribunal. Así mismo, los antiguos pueden modificar su razonamiento o enfoque metodológico en contacto con los magistrados más nuevos.⁴⁴

La renovación parcial es, sin dudas, una previsión muy positiva, pues cambiar la totalidad de los jueces cada cierto tiempo, supone comenzar de cero cada vez que se produzca una renovación, lo cual va en detrimento de la eficiencia del órgano, ya que no tiene la oportunidad de acumular las experiencias necesarias para mejorar sus decisiones en lo cuantitativo y lo cualitativo.

5. Autonomía presupuestaria

La autonomía presupuestaria y administrativa del Tribunal Constitucional está prevista de manera muy lacónica en el artículo 184 de la Constitución, pues se limita a indicar, en su parte in fine, que este órgano constitucional “Gozará de autonomía presupuestaria y administrativa”. Por otra parte, en el 118 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales se consagra que: “El proyecto del presupuesto anual del Tribunal Constitucional es presentado ante el Poder Ejecutivo dentro del plazo que establece la ley sobre la materia. Es incluido en el Proyecto de Presupuesto General del Estado y es sustentado por el Presidente del Tribunal ante el Congreso Nacional.”

El texto transcrito anteriormente tiene una gran importancia, pues en él se consagran elementos que crean las condiciones objetivas para exigir el cumplimiento de la previsión constitucional relativa a la autonomía presupuestaria. Esto así, porque la

⁴⁴ Nogueira Alcalá, Humberto, ob. cit., p. 231.

norma legal indicada establece, por una parte, que el proyecto de presupuesto anual del Tribunal Constitucional es presentado al Poder Ejecutivo, sin indicar quien lo elabora y presenta, pero que resulta lógico entender que la elaboración corresponde a los técnicos del tribunal y la presentación al presidente de este órgano.

Por otra parte, el texto consagra que el proyecto se incluye en el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado Nacional, esta previsión es trascendental, toda vez que al indicar que el proyecto se incluirá en la referida ley de presupuesto proscribe la posibilidad de que el Poder Ejecutivo lo modifique, de manera que el presupuesto elaborado por el Tribunal Constitucional debe llegar íntegro al Congreso Nacional, que es el único órgano facultado para modificarlo, ya sea reduciendo o aumentando su monto. El texto, finalmente, habilita al presidente del Tribunal Constitucional para que se presente al Congreso Nacional a sustentar el presupuesto elaborado por los técnicos del tribunal. Hasta la fecha, no se ha hecho uso de este importante mecanismo.

De lo anterior resulta que en nuestro sistema existe la base constitucional y legal para que el Tribunal Constitucional actúe con autonomía presupuestaria y administrativa. Esta autonomía tiene un estrecho vínculo con la independencia del órgano, aunque no garantiza este principio, pues, como se afirma, “La independencia del juez resulta de la suma de un conjunto de factores que abarcan los criterios considerados para la designación en el cargo, la garantía de la permanencia en el cargo por el tiempo constitucionalmente estipulado, más allá de las veleidades políticas, entre otros importantes aspectos.”⁴⁵ A estos factores ha-

⁴⁵ Rodríguez Gómez, Cristóbal, ob. cit., p. 395.

bría que agregar otros relacionados con las cualidades éticas y profesionales de cada uno de los integrantes del órgano, ya que, en definitiva, la independencia del órgano se construye con el aporte que hace cada juez.

6. Autonomía procedimental del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional ejerce sus funciones sometido únicamente a la Constitución, a las normas que integran el bloque de constitucionalidad, a su Ley Orgánica y a los reglamentos internos.⁴⁶ Por otra parte, tiene autonomía y potestad reglamentaria.⁴⁷ En este sentido, puede “considerarse propietario del procedimiento constitucional”, teniendo como único límite el respeto de la Constitución.⁴⁸

En el ejercicio de las potestades señaladas, el Tribunal Constitucional aplicó el principio de autonomía procesal en la sentencia TC/0039/12, de fecha 13 de septiembre.⁴⁹ Mediante esta sentencia el tribunal resolvió las imprevisiones de que adolece la Ley núm. 137-11, en materia de demanda en suspensión, las cuales son muy significativas, pues el único texto que se refiere a la materia es el artículo 54.1 de la referida ley, texto en el que el legislador se limita a indicar que el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales no tiene efectos suspensivos, pero que el Tribunal Constitucional tiene la facultad de ordenar la suspensión de la ejecución de la sentencia recurrida a pedimento de parte.

⁴⁶ Artículo 3 de la Ley núm. 137-1, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

⁴⁷ Artículos 1 y 4 Ley núm. 137-1, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

⁴⁸ Jorge Prats, Eduardo, ob. cit. p. 513.

⁴⁹ Jorge Prats, Eduardo, ob. cit. p. 513.

Este principio también ha sido implementado en otras sentencias. Así, en la sentencia TC/0015/12 se estableció que el recurso denominado “tercería” por la parte, realmente era un recurso de revisión, porque la recurrente fue parte en el proceso del cual surgió la sentencia recurrida. En igual sentido, en la TC/0038/12 el Tribunal interpretó el artículo 54.5 y 54.7 de la referida Ley Núm. 137-11, en el sentido de que en materia de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, la admisibilidad y el fondo de dicho recurso debían resolverse mediante una sola sentencia y no mediante dos decisiones como se consagra en los indicados textos. Esta interpretación se sustentó en el principio de celeridad y de economía procesal.

Cabe señalar, igualmente, la sentencia TC/0041/12, mediante la cual fue resuelta una laguna que acusaba el artículo 103 de la indicada Ley núm. 137-11, ya que si bien el mismo prohíbe la interposición de una segunda acción de amparo respecto de una misma cuestión, no indica la sanción procesal aplicable. Razón por la cual el tribunal estableció que la sanción procedente era la inadmisión.

7. Competencia

Sobre la competencia del Tribunal Constitucional aquí nos limitamos a indicar las materias que conoce, ya que más adelante se dedica un capítulo a cada uno de los procesos constitucionales. Las materias que conoce el tribunal son las siguientes: a) acciones directas de inconstitucionalidad; b) control preventivo de los tratados internacionales; c) conflictos de competencia; d) revisión de sentencias dictadas en materia de amparo; e) revisión de sentencias dictadas en cualquier materia a

condición de que hayan adquirido la autoridad irrevocable de la cosa juzgada y cumplan con los demás requisitos previstos en la ley, y f) cualquier otra materia que le asigne la ley.⁵⁰

B. El estatuto jurídico del juez constitucional dominicano

El estatuto del juez constitucional dominicano es, en sentido general, muy parecido al de los demás tribunales constitucionales. En este sentido, las disposiciones constitucionales y legales que rigen la materia se refieren a los requisitos que debe reunir los abogados que aspiran a desempeñar la función, las causas de ineligibilidad, las garantías que faciliten el desempeño de la función, formalidad para asumir la función y lo relativo al régimen de la responsabilidad penal y civil. A cada uno de estos aspectos me refiero a continuación.

1. Requisitos relacionados con la nacionalidad

El candidato debe ser dominicano de origen o de nacimiento. Tal requisito cierra la posibilidad de que un dominicano por adopción o por naturalización pueda ser juez del Tribunal Constitucional.

En otros sistemas donde existe un requisito similar, la doctrina entiende que lo que se procura es rodear al cargo de magistrado de los mayores niveles de confianza por parte de la población y de los actores del régimen político nacional.⁵¹ En este sentido, se afirma que “(...) los temas de lo que se debe ocupar la Corte Constitucional en lo que está presente el más alto nivel

⁵⁰ Artículo 185 de la Constitución dominicana y 53 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

⁵¹ Ortiz Gutiérrez, Julio César, ob. cit. p. 394.

nacional exigen eliminar cualquier elemento de desconfianza que podría generar la condición de extranjero del magistrado, así este sea colombiano por adopción o nacionalizado”.⁵²

Compartimos los planteamientos señalados en el párrafo anterior, pues es indiscutible que las cuestiones que resuelven los tribunales constitucionales son de gran trascendencia y, como tales, deben estar a cargo de dominicanos de origen o de nacimiento.

2. La formación jurídica y la experiencia

La exigencia de formación jurídica, que no es muy rigurosa en el contexto nacional, obedece a que los jueces de un tribunal constitucional tienen que resolver cuestiones jurídicas complejas, para lo cual se requiere conocer las ciencias jurídicas y tener una práctica profesional considerable. En particular, se exige ser abogado y haber ejercido como mínimo durante doce años.

3. Pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos

Este requisito es aplicable a toda persona que pretenda ejercer cualquier función pública, pues se entiende que alguien que ha perdido los referidos derechos no está apto para ser servidor público y menos aun cuando se trata del ejercicio de una función que consiste en la interpretación de la Constitución.

4. Requisito respecto de la edad de ingreso y retiro de los jueces

La edad mínima de ingreso al Tribunal Constitucional es de 35 años, no solo porque así se dispone para los integrantes de la

⁵² Ortiz Gutiérrez, Julio César, ob. cit. p. 394.

Suprema Corte de Justicia⁵³, sino también porque se previó, de manera expresa, para los miembros del Tribunal Constitucional⁵⁴. En torno a la edad de retiro, para los jueces de la Suprema Corte de Justicia es voluntario a los 70 años, obligatorio a los 75 años, según se consagra en la Ley núm. 327-98, sobre Carrera Judicial.⁵⁵

En principio, la referida normativa debió aplicarse a los jueces del Tribunal Constitucional, sin embargo, el legislador previó un estatuto distinto para estos, ya que estableció que una persona que haya cumplido 75 años no puede ser elegido juez del Tribunal Constitucional.⁵⁶ Esta previsión puede ser interpretada en el sentido de que el texto solo prohíbe el ingreso al tribunal una vez cumplida dicha edad.⁵⁷ Otra interpretación, más acorde con la finalidad y la lógica del requisito objeto de análisis, sería considerar que quienes tengan la indicada edad no pueden ser elegidos ni permanecer en el Tribunal Constitucional.

Ambas interpretaciones tienen sustento en el derecho comparado. Así, en el sistema colombiano los jueces permanecen en su cargo hasta el vencimiento del período de ocho años para el cual fueron elegidos, aunque superen la edad de retiro

⁵³ En el artículo 153.1 de la Constitución se establece como requisito para ingresar a la Suprema Corte de Justicia tener más de 35 años.

⁵⁴ Artículo 13.5 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procesos Constitucionales, modificado por la Ley núm. 145-11, de 4 de julio. En los sistemas de justicia constitucional se establece una edad mínima para ingresar al Tribunal Constitucional, pero existen casos excepcionales, como el sistema colombiano, en los cuales no se exige, aspecto de dicho sistema que ha recibido críticas de la academia y la doctrina. (Julio César Ortiz Gutiérrez, ob. cit. p. 595).

⁵⁵ Artículo 56, párrafo V, de la Ley núm. 327-98, sobre Carrera Judicial, de 11 de agosto

⁵⁶ Artículo 13.5 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, modificado por la Ley núm. 145-11, de 4 de julio.

⁵⁷ Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., pp. 506-507.

de sesenta y cinco años.⁵⁸ Mientras que el sistema alemán, los jueces cesan en sus funciones desde la fecha en que cumplen 68 años, que es la edad de jubilación que se prevé en dicho sistema, independientemente de que no haya vencido su período de doce años.⁵⁹

5. Causas de ineligibilidad

El legislador contempla cuatro causas de inelegibilidad, las cuales son las siguientes: a. los miembros del Poder Judicial o del Ministerio Público que hayan sido destituidos por infracción disciplinaria, durante los diez años siguientes de la destitución; b. los abogados inhabilitados en el ejercicio de sus funciones, por decisión irrevocable legalmente pronunciada, mientras esta dure; c. quienes hayan sido condenados penalmente, por infracciones dolosas o inintencionales, mientras dure la inhabilitación, y d. quienes hayan sido declarados en estado de quiebra, durante los cinco años siguientes a la declaratoria.⁶⁰

⁵⁸ En el sistema colombiano los jueces son elegidos por un período de 8 años y no existe una edad límite de retiro, como sí existe para otros magistrados. En efecto, en el artículo 233 de la Ley estatutaria de Administración de Justicia se establece que uno de los requisitos para la permanencia en el cargo de los jueces de las llamadas Altas Cortes está condicionado a que observen buena conducta, rendimiento satisfactorio y no haber llegado a la edad de retiro, que es de sesenta y cinco años. La Corte Constitucional estableció mediante sentencia que lo relativo a la edad de retiro no se le aplica a los jueces de esa corte y que, en consecuencia, estos jueces permanecen en sus cargos hasta que se venzan los ocho años para los cuales fueron elegidos, independientemente de que hayan cumplido la referida edad de retiro. La Corte Constitucional se fundamentó en que cuando ella fue creada en la Constitución de 1991, la referida ley no existía. (Véase Julio César Ortiz Gutiérrez, ob. cit. p. 396).

⁵⁹ Jorg Luther, ob. cit, p. 680.

⁶⁰ Artículo 14 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

Como se aprecia, aquellos profesionales del derecho respecto de los cuales se verifique una de las causales indicadas no puede ser elegido juez del Tribunal Constitucional, prohibición que se justifica, porque, como ya hemos indicado, la función del juez constitucional debe estar desprovista de cualquier viso de desconfianza y cuestionamiento.

6. Juramento

El juez constitucional dominicano tiene la obligación de prestar juramento ante el Consejo Nacional de la Magistratura, previo a tomar posesión del cargo.⁶¹ Sin embargo, no existe un texto legal ni constitucional en el cual se indique el contenido de dicho juramento. Lo anterior constituye una falencia que no se corresponde con la solemnidad de un acto de esta naturaleza.

Efectivamente, la Constitución dominicana solo previó el contenido del compromiso que deben asumir el Presidente de la República y el Vicepresidente antes de tomar posesión del cargo ante la Asamblea Nacional. En este orden, los referidos funcionarios deben expresar lo siguiente: “Juro ante Dios y ante el pueblo, por la Patria y por mi honor cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, proteger y defender su independencia respetar los derechos y las libertades de los ciudadanos y ciudadanas y cumplir fielmente los deberes de mi cargo”.⁶²

Los últimos cuatro jueces que integraron el Tribunal Constitucional fueron juramentados en los términos siguientes: “Ju-

⁶¹ Artículo 15 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

⁶² Artículo 127 de la Constitución dominicana.

ran ustedes ante Dios, por la patria y por su honor respetar y hacer respetar la Constitución y las leyes de la República y ceñirse y respetar también la ley, los reglamentos y las funciones del cargo que ponemos en sus manos. Si así lo hacen que Dios y el pueblo os premien por ello. Si no lo hacen, que la patria lo demande”. A estas palabras los juramentados respondieron : “Sí, juramos”.

Como se advierte, el contenido del juramento tiene una notoria influencia religiosa. En este orden, nos preguntamos sobre lo que ocurriría si un magistrado tuviere una religión distinta a la católica o fuere ateo y se negara a jurar por Dios. La respuesta a esta cuestión requiere de un análisis del principio del libre desarrollo de la personalidad y de la libertad de culto, análisis que desborda el objeto de estudio de este trabajo. Sin embargo, me parece oportuno indicar que en otros sistemas, como el alemán, la cuestión está resuelta, pues “La invocación de Dios puede ser sustituida por otras fórmulas religiosas equivalentes o incluso puede ser omitida por completo”⁶³.

Algo parecido ocurre en el sistema colombiano, ya que en este, aunque no existe una previsión legislativa como la alemana, en la práctica la cuestión está resuelta; esto así, porque un abogado elegido como juez de la Corte Constitucional prestó juramento ante el Presidente de la República y empleó invocaciones laicas como fundamento de sus compromisos frente al encargo constitucional y se apartó de la admonición hecha por el Presidente de la República, lo cual no fue obstáculo para que asumiera el cargo.⁶⁴

⁶³ Jorg Luther, ob. cit. p. 671. En el sistema alemán, el contenido del juramento es el siguiente: “Como juez justo juro en todo momento salvaguardar fielmente la Ley Fundamental y de cumplir a conciencia, con mis deberes de juez frente a cualquiera. ¡Que sea verdad y que Dios me ayude!”.

⁶⁴ Ortiz Gutiérrez, Julio César, ob. cit. p. 399.

Un elemento muy peculiar que acusa el sistema colombiano en materia de juramento, es que el mismo puede ser prestado ante el Presidente de la República o ante dos testigos. Esto ocurrió relativamente reciente con un magistrado de la Suprema Corte de Justicia de ese país, en razón de que el Presidente de la República se negó a hacerlo invocando que dicho magistrado había alcanzado la edad de retiro.⁶⁵

7. Independencia

En la referida Ley núm. 137-11 se consagran varias disposiciones que tienen la finalidad de garantizar la independencia de los jueces del Tribunal Constitucional. En este orden, el juez debe dedicarse de manera exclusiva a la función, por lo cual no puede desempeñar cargos públicos ni privados, ni ejercer ninguna otra profesión u oficio.⁶⁶ La única excepción a esta prohibición es que puede dedicarse a la docencia.

Por otra parte, el juez del Tribunal Constitucional no puede defender o asesorar ninguna causa jurídica, pública o de forma privada, salvo los casos previstos en el Código de Procedimiento Civil. Tampoco puede optar por un cargo electivo público ni participar en actividades político-partidistas.⁶⁷

Los textos anteriormente indicados tienen la finalidad de “(...) preservar la independencia e imparcialidad de los jueces del Tribunal Constitucional así como el adecuado desempeño de

⁶⁵ Ortiz Gutiérrez, Julio César, ob. cit., p. 399.

⁶⁶ Artículo 16 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

⁶⁷ Artículo 17 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

sus funciones jurisdiccionales”. Sobre este particular, la doctrina indica que:

Aunque la LOTC no lo dice expresamente, se infiere que la dedicación exclusiva a que se refiere el artículo 16 impide a los jueces de Tribunal Constitucional ocupar empleo en toda clase de personas físicas o jurídicas, pública o privadas, sean con o sin fines de lucro, estén retribuidos o no. La LOTC busca la desvinculación total, por imposición de la apariencia de imparcialidad exigible, y a tenor de la exclusiva dedicación y única retribución.⁶⁸

Las previsiones anteriores contribuyen, sin dudas, a que los jueces del Tribunal Constitucional actúen con independencia e imparcialidad, en la medida que lo alejan de actividades que puedan distraerlos de su función esencial y generarle vínculos y relaciones que puedan incidir en las opiniones que emitan respecto de los casos que lleguen al Tribunal.

Sin embargo, no podemos perder de vista que las referidas previsiones no pueden, por sí solas, asegurar la independencia e imparcialidad de los jueces del Tribunal Constitucional.

8. Irrecusabilidad

La recusación de los jueces está prohibida.⁶⁹ Esta prohibición tiene la finalidad de preservar “(...) la capacidad del Tribunal Constitucional de poder reunirse válidamente, sin exponerse a recusaciones alegres e infundadas tendentes a evitar que se configure el quórum para deliberar y la mayoría agravada requerida para decidir.”⁷⁰

⁶⁸ Jorge Prats, Eduardo, ob. cit. p. 509.

⁶⁹ Art. 28 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

⁷⁰ Jorge Prats, Eduardo, ob. cit. p. 511.

Estamos en presencia de una previsión que tiene mucho sentido en nuestro sistema, porque el cuórum para deliberar y decidir es muy elevado, pues se requiere, como ya se indicó, un mínimo de nueve jueces a favor de un total de trece. Además, es importante tomar en consideración que los jueces no tienen suplentes. Estos dos elementos convierten a la figura de la recusación en una vía idónea para que la parte que no tiene interés en que se conozca el proceso inhabilite a un número de jueces que impida la formación del cuórum mínimo.

Sin embargo, al prohibirse la recusación, la única garantía que queda para garantizar la imparcialidad de los jueces es la inhibición, la cual es muy débil, porque depende de la voluntad y el buen juicio de cada magistrado. Por ende, se corre el riesgo de que un juez participe en un proceso, a pesar de que existan razones poderosas para que se inhiba.

Por esta razón, soy partidario de que se consagre la figura de la recusación y se establezcan mecanismos que eviten las recusaciones temerarias, como puede ser prohibir que se recuse a más de seis jueces en cada caso y disminuir a siete jueces el cuórum para que el Tribunal Constitucional decida en esta materia. Este mecanismo permitiría rechazar oportunamente las recusaciones temerarias.

9. Responsabilidad civil y penal de los jueces

El juez del Tribunal Constitucional tiene la misma responsabilidad civil y penal que tienen los jueces del Poder Judicial.⁷¹

⁷¹ Artículo 25 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

Por su parte, la regulación de la responsabilidad civil está contemplada en el Código de Procedimiento Civil.⁷²

El juez constitucional, al igual que el ordinario, compromete su responsabilidad administrativa, civil y penal, cuando incurre en dolo, fraude o concusión, sea durante el proceso o sea en el momento que decide. Dicha responsabilidad se tipifica, igualmente, cuando expresamente lo contemple la ley o cuando se incurra en denegación de justicia.⁷³

La competencia para conocer la demanda en responsabilidad civil le corresponde a la Suprema Corte de Justicia, cuando el demandado sea uno sus integrantes, o cuando se trate de un juez del Tribunal Constitucional.⁷⁴ Respecto de la responsabilidad penal, la competencia corresponde a la Suprema Corte de Justicia, según se indica en el artículo 154.1 de la Constitución, texto en el cual se establece que: “Corresponde a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: 1) Conocer en única instancia de las causas penales seguidas al Presidente y al Vicepresidente de la República; a senadores, diputados; jueces de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal Constitucional;(…)”. Sin embargo, según la Resolución núm.

⁷² Artículos 505-516 del Código de Procedimiento Civil.

⁷³ Artículo 505 Código de Procedimiento Civil.

⁷⁴ Originalmente esta competencia correspondía a una comisión ad-hoc designada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia e integrada por dos jueces de dicho tribunal y un abogado; según el artículo 515 del Código de Procedimiento Civil, pero en la actualidad corresponde al pleno de la Suprema Corte de Justicia, dado que dicho texto fue modificado por el artículo 164 de la Ley de Organización Judicial No. 821, de 21 de noviembre de 1927, modificada por la Ley No. 294 de 1 de junio de 1940. Véase Froilan, Tavares, Elementos de Derecho Procesal Civil, volumen II, Santo Domingo, República Dominicana, pp. 324-325. Revisada y puesta al día, por Froilán J.R Tavares y Margarita A. Tavares, 2010.

0004-2020, dictada el 28 de enero por el pleno de dicha corte, la referida competencia le corresponde a la Sala Penal y lo decidido por esta es susceptible de casación. Como puede advertirse, el referido criterio jurisprudencia tiene la finalidad de salvaguardar el derecho constitucional al recurso.

SEGUNDA PARTE

LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES EN EL SISTEMA DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL DOMINICANO

Las competencias del Tribunal Constitucional de la República Dominicana están consagradas en la Constitución y en la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, del 13 de junio (en lo adelante Ley 137-11) y tienen como finalidad, como ocurre en la mayoría de los sistemas de justicia constitucional, proteger la supremacía constitucional, los derechos fundamentales y el orden constitucional.

En este orden, la Constitución le asigna al tribunal cuatro competencias:

- a. el control directo de constitucionalidad de las leyes, los decretos, los reglamentos y las resoluciones y las 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 que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido;

- b. el control preventivo de constitucionalidad de los tratados internacionales;
- c. el conflicto de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de ellos
- d) revisión de decisiones jurisdiccionales que tengan la autoridad irrevocable de la cosa juzgada.⁷⁵

Por su parte, la indicada Ley 137-11 le asigna la competencia de revisar las sentencias dictadas en materia de amparo.⁷⁶ A cada una de estas competencias me referiré en lo que sigue de este trabajo.

⁷⁵ Artículos 185 y 277 de la Constitución.

⁷⁶ Artículo 94 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

CAPÍTULO I

LA ACCIÓN EN INCONSTITUCIONALIDAD

1. La Legitimación. 1.1. Legitimación del Presidente de la República. 1.2. Legitimación de la tercera parte de los legisladores de una de las Cámaras del Congreso. 1.3. Legitimación de los particulares. 2. Personas no legitimadas que pueden participar en el proceso de control de constitucionalidad. 2.1. Intervinientes. 2.2. *Amicus curiae* (Amigo de la Corte). 3. El objeto de la acción. 3.1. Necesario deslinde entre la competencia del Tribunal Constitucional y la Jurisdicción Contencioso Administrativo. 3.2. Control de constitucionalidad de la propia constitución. 3.2.1. Normas constitucionales inconstitucionales. 3.2.2. Competencia del Tribunal Constitucional para invalidar un texto constitucional y la Constitución misma 3.2.3. Análisis de la cuestión en el contexto del sistema de justicia constitucional dominicano. 4. La acción en inconstitucionalidad. 4.1. Motivación de la acción en inconstitucionalidad. 4.2. Tramitación y notificación de la acción en inconstitucionalidad. 4.3. Carácter contradictorio del proceso. 4.4. Autonomía de la acción en inconstitucionalidad. 4.5. Efecto de la acción en inconstitucionalidad. 5. La sentencia dictada en materia de acción en inconstitucionalidad. 5. 1. Contenido de la sentencia. 5.2. La autoridad irrevocable de la cosa juzgada. 5.3. Sentencia que acoge una acción en inconstitucionalidad. 5.4. Carácter vinculante de la sentencia dictada en materia de control directo de constitucionalidad. 5.4.1. Carácter vinculante de los precedentes del Tribunal Constitucional. 5.4.2. Principios que justifican el carácter vinculante del precedente. 5.4.3. La técnica del cambio de precedente y la técnica del distinguishing. 5.4.4. Mecanismo para garantizar el carácter vinculante del precedente

1. La Legitimación

En nuestro sistema están legitimados para incoar la acción en inconstitucionalidad el Presidente de la República, una tercera parte de los legisladores de una cualquiera de las Cámaras del Congreso Nacional y los particulares. La legitimación de los dos órganos políticos es pacífica, sin embargo, la relativa a los particulares es muy controvertida, tal y como lo veremos en los párrafos que siguen.

1.1. Legitimación del Presidente de la República

La legitimación del Presidente de la República constituye una cuestión pacífica, y se justifica porque el Presidente de la República es el titular de uno de los poderes y en esta calidad puede tener la necesidad de cuestionar una ley que colida con la administración pública.⁷⁷ El Presidente de la República puede accionar en inconstitucionalidad en la mayoría de los países, independientemente de la modalidad de control de constitucionalidad que se implemente.⁷⁸

1.2. Legitimación de la tercera parte de los legisladores de una de las Cámaras del Congreso

Respecto de la legitimación de una tercera parte de los miembros de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores hay que destacar que se trata de una novedad positiva e importante, porque en el sistema anterior la competencia correspondía a los presidentes de las dos cámaras del Congreso, lo cual

⁷⁷ Acosta de los Santos Hermógenes, ob. cit., p.258.

⁷⁸ Pegoraro, Lucio, *La Justicia Constitucional una perspectiva comparada*, Editorial Dickinson, Madrid, 2004, p. 101.

no era coherente con la naturaleza de esta modalidad de legitimación, pues la finalidad de la misma es proveer a las minorías del congreso de un mecanismo de protección frente a eventuales arbitrariedades de la mayoría.⁷⁹ Se trata de una legitimación que tiene una gran relevancia para el funcionamiento del sistema democrático, razón por la cual es la legitimación que se contempla con mayor frecuencia.⁸⁰

En una democracia el concepto de mayoría supone la existencia de una minoría, resultando que el derecho de la primera también implica el derecho de la segunda a existir y disponer de mecanismos de protección.⁸¹ Esta dialéctica también se produce a lo interno del Poder Legislativo o del Parlamento, donde los poderes de los partidos mayoritarios tienen límites, pues la representación minoritaria también tiene derecho. Esto es lo que explica la consagración de la legitimación que nos ocupa, ya que ella permite acudir al Tribunal Constitucional para que este corrija comportamientos de la mayoría que colidan con la supremacía constitucional, los derechos fundamentales y el orden constitucional.

Para que el referido mecanismo tenga utilidad es de rigor que la cantidad de legisladores que se requiera para accionar sea razonable.⁸² En nuestro sistema, como ya indicamos, se requiere de una tercera parte de los diputados o de los senadores para accionar en inconstitucionalidad, un requisito que es muy gravoso, si lo comparamos con los previstos en otros sistemas.⁸³

⁷⁹ Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 746.

⁸⁰ Pegoraro, Lucio, *ob. cit.*, pp. 103-104.

⁸¹ Kelsen, Hans, *Esencia y Valor de la Democracia*, Editorial Comares, S.L., 2002, p. 63.

⁸² Pérez Royo, Javier, *ob. cit.*, p. 746.

⁸³ Acosta de los Santos Hermógenes, *ob. cit.*, pp. 259-260.

1.3. Legitimación de los particulares

Tradicionalmente esta legitimación ha generado debates en la doctrina nacional, pues una parte de ella ha defendido la tesis de la existencia de la acción popular, tanto en el sistema anterior como en el sistema vigente. En el sistema anterior, el texto constitucional que se refería a esta legitimación consagraba que cualquier parte interesada estaba legitimada para accionar en inconstitucionalidad. En este contexto, la Suprema Corte de Justicia, que era la competente para conocer de las acciones en inconstitucionalidad, construyó la figura de la acción popular.⁸⁴

En el sistema actual el debate se mantiene, a pesar de que ya no puede accionar “cualquier parte interesada”, sino “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Una parte de la doctrina considera que todos los ciudadanos tienen legitimación para accionar en inconstitucionalidad contra los actos normativos. Esta tesis tiene varios fundamentos como, por ejemplo, la existencia de un derecho fundamental a la supremacía constitucional, la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, la soberanía popular, la teoría de la comunidad abierta de intérpretes y el principio republicano.⁸⁵

⁸⁴ Véase un estudio más detallado sobre el tema en Acosta de los Santos Hermógenes, *ob. cit.*, pp. 260-270.

⁸⁵ Esta tesis es defendida por Jorge Prats, Eduardo, *Derecho Constitucional*, Volumen I, IUSNOVO, Editora Búho, Santo Domingo, República Dominicana, 2013, pp. 526-532. Esta tesis la siguen otros autores dominicanos, como Medrano, Claudio Aníbal, “El control abstracto de constitucionalidad”. En Ferrer Mac-Gregor, y Jorge Prats, Eduardo, coordinadores, VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Constitucional Procesal Constitucional Dominicano, tomo II, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, (IIDPC), Santo Domingo, República Dominicana, 2011, pp. 135-137; Valera Montero, Miguel A. “Reflexiones sobre el control abstracto de

Durante sus primeros ocho años el Tribunal Constitucional exigió a las personas físicas y morales que accionaban la prueba del interés legítimo y jurídicamente protegido, aunque lo hizo con tanta flexibilidad, que solo en un caso declaró inadmisibles una acción de inconstitucionalidad por falta de este presupuesto procesal.⁸⁶ Sin embargo, mediante la Sentencia TC/0345/19, dictada el 16 de septiembre, la tesis de la acción popular fue acogida, ya que en ella se consagró la presunción de interés legítimo y jurídicamente protegido para todos los ciudadanos; mientras que respecto de las personas morales se mantuvo el referido presupuesto.

En nuestra opinión, el precedente sentado por el Tribunal Constitucional no es correcto, tal y como lo expresamos en un voto que consta en la indicada sentencia.⁸⁷ Entendemos que si bien todos tenemos derecho a que se respete la supremacía constitucional, corresponde al constituyente determinar, por una parte, si la defensa de dicho derecho se hace directamente o a través de los órganos políticos (Presidente de la República, legisladores,

la constitucionalidad en la República Dominicana”, ob. cit., pp. 155-157; Rodríguez Gómez, Cristóbal, “Comentario al título VI de la Constitución”. En Fundación Institucionalidad y Justicia, Constitución comentada, Santo Domingo, República Dominicana, 2015; Reyes Torres, Amaury, La amplitud del interés legítimo y jurídicamente protegido en la doctrina del Tribunal Constitucional y la justificación democrática para su ampliación. En Revista Dominicana de Derecho Procesal Constitucional, Año 3, núm. 3, República Dominicana, 2018, pp.270-271.

⁸⁶ Véase la sentencia TC/0114/13, de 4 de julio, en la que se declara inadmisibles la acción en inconstitucionalidad incoada por un miembro del Ministerio Público, porque este no representaba a la institución, sino el Consejo del Ministerio Público, según el artículo 7 de la Ley. No.33-11, Orgánica del Ministerio Público.

⁸⁷ Véase voto salvado del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos Sentencia TC/0345/2019. En la misma línea de pensamiento la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez hizo voto salvado.

Defensor del Pueblo, etc.). Por otra parte, también corresponde al constituyente, determinar los presupuestos procesales que condicionan la legitimación cuando esta es reconocida a los particulares.

Un estudio del Derecho Comparado nos da la razón, ya que el mismo revela que no existe un solo modelo en materia de legitimación para accionar en inconstitucionalidad, sino varios modelos. En efecto, en la mayoría de los países de Europa los ciudadanos ejercen el derecho a la supremacía constitucional a través de órganos políticos; mientras que, en nuestro continente, en la mayoría de los casos la legitimación de los ciudadanos está condicionada por determinados presupuestos procesales.

En el sistema dominicano, como lo advirtió el destacado constitucionalista y administrativista venezolano Brewer Caría, no existe la acción popular, porque la legitimación de los particulares se condicionó.⁸⁸

Ciertamente, el constituyente dominicano optó por el modelo predominante en el continente, al condicionar la legitimación de los ciudadanos para accionar en inconstitucionalidad.⁸⁹

⁸⁸ Brewer Caría, Alan, “El sistema de justicia constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales”. En Ferrer Mac-Gregor, y Jorge Prats, Eduardo, coordinadores, VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Constitucional Procesal Constitucional Dominicano, tomo II, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, (IIDPC), Santo Domingo, República Dominicana, 2011, pp. 313-314.

⁸⁹ Sobre el tema Ferrer Mac-Gregor, Eduardo afirma que la fórmula de la nueva Constitución dominicana se acerca más a las previstas en Uruguay, Honduras o Paraguay “que restringen la legitimación a través del derecho legítimo, personal y directo (...)”. “Entrevista realizada por Lino Vázquez Samuel”. En Revista Reforma Judicial, No. 2, No. 4, octubre, 2010, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Santo Domingo, República Dominicana, pp. 46-47.

Esta decisión política fue expresa y deliberada, pues consta en el acta correspondiente a la sesión celebrada por la Asamblea revisora de la Constitución de 19 de octubre de 2009 que el texto constitucional relativo a la legitimación fue propuesto por los dos partidos mayoritarios: El Partido de la Liberación Dominicana, (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) y aprobada mayoritariamente, pues votaron 99 a favor de 114 asambleístas presentes.

Es importante destacar, que los asambleístas que se opusieron a la propuesta apoyada mayoritariamente defendieron la tesis de la acción popular, argumentando, precisamente, que condicionar la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad no era coherente con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho.

2. Personas no legitimadas que pueden participar en el proceso de control de constitucionalidad

La acción en inconstitucionalidad solo puede ser incoada por las personas que se indican en el artículo 185.1, sin embargo, después que el Tribunal Constitucional está apoderado queda abierta la posibilidad procesal de que otras personas puedan involucrarse en el proceso, en calidad de intervinientes o en calidad de *amicus curiae*, tal y como lo veremos en los párrafos que siguen.

2.1. Intervinientes

La intervención o demanda en intervención es una figura procesal propia del derecho procesal común. Dicha intervención es voluntaria, cuando el tercero se involucra en el proceso con la finalidad de salvaguardar el interés que tiene respecto de la

cuestión discutida y, de esta forma, evitar que la sentencia que se dicte le sea oponible. En cambio, en la intervención forzosa una de las partes involucra al tercero en el proceso, con la finalidad de que la sentencia que intervenga le sea oponible y para obtener, en algunas ocasiones, una condenación contra él.⁹⁰ Este tipo de demandas están reguladas en los artículos 339, 340 y 341 del Código de Procedimiento Civil. Según el artículo 339 las mismas se incoan mediante un escrito que debe tener los fundamentos y conclusiones. De dicho escrito; así como de los documentos, se dará copia a los abogados de las partes.

Aunque la demanda en intervención es propia del derecho común, ella ha sido contemplada para los procesos constitucionales, salvo en materia de control preventivo de los tratados internacionales y de conflicto de competencia. Efectivamente, la intervención está regulada en el Reglamento Jurisdiccional Interno del Tribunal Constitucional, aprobado por el pleno el 17 de diciembre de 2014, en virtud del artículo 4 de la indicada Ley No. 137-11.⁹¹ Regulación que coincide, en líneas generales, con las previsiones consagradas sobre la materia en el Código de Procedimiento Civil.

En lo que concierne a las formalidades, conviene indicar que aunque en el reglamento se definen las dos modalidades de intervención: voluntaria y forzosa,⁹² solo se regula la primera

⁹⁰ Tavares, Froilán, *Elementos de Derecho Procesal Civil Dominicano*, Volumen I, Editora Centenario, S.A., Santo Domingo, República Dominicana, 2010, p.308

⁹¹ Según el artículo 4 de la Ley No.137-11, de fecha 13 de junio, “El Tribunal Constitucional dictará los reglamentos que fueren necesario para su funcionamiento y organización administrativa.”

⁹² En el artículo 19 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, aprobado el 17 de diciembre de 2014, se establece que: “El interviniente es la persona física o

de ellas, la cual debe interponerse mediante escrito motivado que se depositará en la secretaría del Tribunal Constitucional, acompañado de los documentos en los cuales se sustenta, si los hubiere.⁹³ El depósito del escrito debe hacerse, a pena de exclusión, en un plazo de 10 días calendario, contados a partir de la fecha en que se publica la referencia del expediente en el portal web del tribunal, salvo en materia de revisión de sentencia de amparo, para la que se establece un plazo de 5 días; plazos que pueden reducirse, cuando el expediente haya sido declarado de urgencia.⁹⁴

Para garantizar el contradictorio, en materia de control de constitucionalidad, el Presidente del Tribunal Constitucional comunicará el escrito contentivo de la demanda en intervención voluntaria al accionante, a la autoridad de la cual emanó la norma y al Procurador General de la República. Mientras que en los procesos de revisión constitucional, así como en las demandas cautelares, el secretario del tribunal hará las notificaciones a las partes.⁹⁵ Las partes en el proceso tienen derecho a contestar el escrito de la intervención voluntaria. En otro orden, en materia de acción de inconstitucionalidad y de recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales que tengan el carácter de la cosa irrevocablemente juzgada se concede un plazo de 15 días calendarios y un plazo de 3 días

jurídica que participa en un proceso en curso ante el Tribunal Constitucional motivado por el interés personal o por el interés de una de las partes en dicha participación. En la primera hipótesis, se trata de la intervención voluntaria y, en la segunda, de una intervención forzosa.”

⁹³ Esta formalidad está prevista en el artículo 20 del indicado reglamento jurisdiccional. Texto que es equivalente al artículo 339 del Código de Procedimiento Civil.

⁹⁴ Véase artículo 20 del referido reglamento.

⁹⁵ Véase artículo 21 del referido reglamento.

hábiles en materia de revisión constitucional de sentencia de amparo, para escrito de réplica. Dichos plazos comienzan a correr a partir de la fecha en que se comunica el escrito contentivo de la demanda en intervención voluntaria. Estos plazos, por otra parte, pueden reducirse, cuando el expediente haya sido declarado de urgencia.⁹⁶

2.2. *Amicus curiae* (Amigo de la Corte)

El *amicus curiae* puede traducirse como el amigo de la corte. Se trata de una figura que tiene su origen en el Derecho Romano y que ha tenido un amplio desarrollo, sobre todo en el derecho inglés. Con la intervención del *amicus curiae* se amplía el número de participantes en el debate constitucional, lo cual contribuye a elevar el nivel de legitimidad de los precedentes que establece el Tribunal Constitucional.⁹⁷ El *amicus curiae* es una persona física o moral que participa del proceso con el interés de colaborar con la finalidad perseguido por el Tribunal Constitucional de garantizar la supremacía constitucional, el orden constitucional y el respeto de los derechos fundamentales. Es por la razón anterior que esta figura del Derecho Procesal Constitucional se denomina *amicus curiae*, amigo de la Corte.

Generalmente, quienes participan del proceso en esta calidad tienen un vínculo con la materia que regula la norma objeto del control de constitucionalidad y, en principio, personas que conocen el tema discutido. Así, los grupos ecologistas participan

⁹⁶ Véase artículo 22 del indicado reglamento.

⁹⁷ Véase Bazan, Victor, “Amicus curiae en clave de Derecho Comparado y su reciente impulso en derecho argentino”. En Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Número 12, Enero-Junio, 2005. Consulta en línea (21-062020), <https://revistas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/vieww/5724/7507>

en temas medio ambientales, los institutos o comisiones de derechos humanos en temas que atañen a estos derechos.

Originalmente, la figura del *amicus curiae* no estaba regulada en nuestro sistema, pero la Suprema Corte de Justicia la incorporó, mediante la sentencia No. 7 del 10 de febrero de 2004, actualmente está prevista en los artículos 23, 24 y 25 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional. En esta normativa interna el *amicus curiae* se define como una persona ajena al litigio que somete un escrito con la finalidad de edificar al tribunal.⁹⁸ Cabe destacar que la expresión “ajena al litigio”, debe entenderse en el sentido de que el *amicus curiae* no es parte en el proceso, es decir, que no es accionante ni el representante del Estado, ni la autoridad que dictó la norma impugnada. No obstante, se trata de una persona que tiene mucho interés en la suerte de la cuestión discutida, tanto interés que su opinión estará orientada en la dirección de que se acoga o rechace la acción en inconstitucionalidad, dependiente del caso. Efectivamente, cuando se trate de una ley que afecte el medio ambiente, las organizaciones ecologistas que participen en calidad de *amicus curiae*, expresaran una opinión orientada a que se acoga la acción, pero si, por el contrario, la ley protege los referidos intereses, la opinión buscará que se rechace la acción.

En otro orden, la figura del *amicus curiae* no se contempla ni en materia de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales ni en materia de conflicto de competencia. Respecto de la primera exclusión, consideramos que está justificada, en razón de que en dicha materia generalmente se discuten cuestio-

⁹⁸ Artículo 23 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, aprobado en el Pleno celebrado el 17 de diciembre de 2014.

nes de interés privado, lo que no descarta que excepcionalmente se presente un litigio que tenga un interés general. La segunda exclusión es discutible, porque, como veremos más adelante, el conflicto de competencia es una modalidad de control de constitucionalidad especial, con la cual se pretende la preservación del sistema de distribución de competencias consagrada por el Constituyente, tema que es la columna vertebral del Estado Constitucional de Derecho, en la medida que está vinculado a la clásica división de los poderes.

En torno al procedimiento, las personas interesadas en participar en calidad de *amicus curiae* en un proceso de control de constitucionalidad deben depositar su escrito dentro de los 15 días calendarios contados a partir de la publicación de la acción en el portal institucional. En cambio, cuando se trata del control preventivo de tratados internacionales y de recurso de revisión de sentencia de amparo colectivos y difuso, el plazo es de 5 días e inicia a partir de la publicación de la referencia del expediente en el portal del Tribunal. Dicho plazo es perentorio, de manera que el tribunal no tomará en cuenta los escritos depositados extemporáneamente.⁹⁹

Entendemos que la razón de la previsión anterior es evitar que el proceso se retrase, objetivo que no se lograría si las personas pudieran involucrarse en el proceso en cualquier momento. No puede perderse de vista que la tramitación de los procesos constitucionales se encuentra sometidas a plazos. Así, en materia de acción en inconstitucionalidad, por ejemplo, el Procurador General de la República y el órgano u órganos que dictaron la norma impugnada

⁹⁹ Artículo 24 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, aprobado en el Pleno celebrado el 17 de diciembre de 2014.

tienen un plazo de 30 días para depositar su dictamen y observaciones respectivamente, plazo que inicia a partir de la notificación de la acción por parte del presidente del tribunal.¹⁰⁰

3. El objeto de la acción

El texto constitucional que consagra el objeto de la acción de inconstitucionalidad es bastante amplio, de manera que si se interpretara y aplicara literalmente todos los actos emanados de los entes públicos serían susceptibles de impugnación por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad. Esta materia, como ya se indicó, está regulada en el artículo 185.1 de la Constitución. Según este texto, el control de constitucionalidad procede contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Ante el ilimitado alcance que se desprende de la literalidad del referido texto, autoridades en la materia han planteado la necesidad de que el mismo sea interpretado siguiendo el método sistemático y, de esta forma, deslindar la competencia del Tribunal Constitucional de la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, tesis que ha generado un interesante debate, al cual me refiero en los párrafos que siguen.

3.1. Necesario deslinde entre la competencia del Tribunal Constitucional y la Jurisdicción Contencioso Administrativo

Para deslindar la competencia del Tribunal Constitucional y de la Jurisdicción Contencioso Administrativo es necesario interpretar el artículo 185.1 conjuntamente con los artículos

¹⁰⁰ Artículo 39 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procesos Constitucionales, de 23 de junio de 2011.

139 y 165.2 de la Constitución, textos que se refieren a la competencia de la jurisdicción contencioso administrativo para conocer de las impugnaciones de los actos administrativos que sean contrarios a Derecho.

En este orden, se advierte que el referido deslinde debe guiarse por la teoría de Kelsen y Merkl, respecto de la creación por grados del derecho, de manera que el objeto de la acción en inconstitucionalidad se circunscriba a los actos estatales dictados en ejecución directa de la Constitución, como las leyes, algunos decretos y algunas resoluciones. Mientras que en lo que concierne a los reglamentos todos pueden ser controlados por el Tribunal Constitucional, por mandato expreso del artículo 185.1 de la Constitución, a pesar de que hay reglamentos que se dictan en ejecución directa de la ley y no de la Constitución. Finalmente, las ordenanzas son actos normativos municipales dictados por mandato expreso del artículo 199 de la Constitución.¹⁰¹ Me parece que estos últimos actos también pueden cuestionarse por la vía de la acción en inconstitucionalidad.

Este deslinde de competencias lo realizó el Tribunal Constitucional desde que dictó sus primeras sentencias, estableciendo, en sentido general, que por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad solo pueden impugnarse los actos normativos y de alcance general.¹⁰² Dicho precedente ha sido critica-

¹⁰¹ Brewer-Carias, Alan, El control de constitucionalidad de los actos dictados en ejecución directa de la Constitución: especial referencia al sistema de justicia constitucional de la República Dominicana. En *Revista Dominicana de Derecho Procesal Constitucional*, Año 3, núm. 3, República Dominicana, 2018, pp. 132-133.

¹⁰² El deslinde entre la competencia del Tribunal Constitucional y la Jurisdicción Contencioso Administrativa fue establecido mediante la sentencia TC/0051/12, criterio que se mantiene hasta la fecha.

do por quienes consideran que se trata de una interpretación restrictiva, que se hace a pesar de que el presupuesto procesal que condiciona la legitimación de los particulares a que demuestren un interés legítimo y jurídicamente protegido revela que el constituyente quiso incluir los actos administrativos en el objeto del control de constitucionalidad. Por otra parte, se argumenta que ni la Constitución ni la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, excluyeron del control de constitucionalidad los actos de alcance particular.¹⁰³

Difiero de la crítica que se formula respecto del precedente que nos ocupa, porque me parece que los textos constitucionales no deben interpretarse de manera aislada, sino siguiendo las directrices del método sistemático de interpretación, como ya hemos indicado. En este sentido, lo correcto es que la interpretación del artículo 185.1 se haga conjuntamente con los artículos 139 y 165.2, por las razones indicadas anteriormente.

La interpretación de los dos últimos textos nos indica que es la Jurisdicción Contencioso Administrativo a la que corresponde conocer de las impugnaciones a los actos administrativos violatorios del derecho, es decir, actos inconstitucionales e ilegales. Por el contrario, el artículo 185.2 no se refiere a todos los actos administrativos, sino a reglamentos, resoluciones y ordenanzas. De esta manera, resulta correcto el deslinde que hace el Tribunal Constitucional al establecer que la impugnación de los actos no normativos y de alcance particular son competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. Tómese en cuenta que los referidos artículos 139 y 165.2 de la Constitución excluyen

¹⁰³ Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., pp.516-524.

de la competencia del Tribunal Constitucional todos los actos administrativos que sean contrarios a derecho, mientras que el precedente analizado solo excluyó los de alcance particular. De manera que es, en cierto modo, la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativo la que ha resultado restringida.

Por otra parte, la acción directa de inconstitucionalidad es un mecanismo diseñado, por su propia naturaleza, para controlar actos del poder que tengan alcance general. Para el control de actos particulares el sistema prevé otros mecanismos, como lo es, en el caso de nuestro sistema, el recurso contencioso administrativo.

3.2. Control de constitucionalidad de la propia constitución

Una cuestión vinculada al objeto del control de constitucionalidad, pero distinta a la analizada en los párrafos anteriores, concierne a la viabilidad de que el Tribunal Constitucional pueda controlar la validez de un texto de la propia constitucional o la propia Constitución. Este tema tiene mucha importancia, ya que desde el año 1995 se han presentado acciones en inconstitucionalidad respecto de leyes que declaran la necesidad de la reforma constitucional, la reforma constitucional; así como de textos de la Constitución. En ese sentido, entendemos que resulta de interés el análisis de las sentencias dictadas en la materia por la Suprema Corte de Justicia, durante el período que tuvo a su cargo las competencias que hoy ejerce el Tribunal Constitucional, obviamente, que también analizaremos las decisiones dictadas por este último tribunal.

Este tema ha sido analizado con rigor por la jurisprudencia y la doctrina alemana, experiencia en la que apoyaremos las

consideraciones que sobre el mismo expondremos. En este sentido, tomaremos en cuenta el enjundioso ensayo intitulado “¿Normas constitucionales inconstitucionales?” en el que se recoge la conferencia pronunciada en 1951, por el profesor de la Universidad de Heidelberg Otto Bachof (1914-2006). En el ámbito de la jurisprudencia, nos apoyaremos en la sentencia dictada por el VerfGH (Tribunal Constitucional) de Baviera, el 24 de abril de 1950.

3.2.1. Normas constitucionales inconstitucionales

Aunque parezca paradójico que una norma constitucional o la Constitución misma pueda ser inconstitucional, la realidad es que se pueden presentar varios escenarios en los cuales se produzca este fenómeno. Estas violaciones pueden ser atinentes al procedimiento de reforma constitucional y, en este orden: a) una reforma constitucional que se aprueba, sin el voto mínimo requerido por la Constitución que se reforma no es válida; b) una norma constitucional concreta carecería de legalidad, por el hecho de que no reúna un requisito previsto por la Constitución que se reforma, como puede ser el requisito relativo a la ratificación de la voluntad popular.¹⁰⁴ “Desde luego, las leyes preconstitucionales solo son capaces de vincular al poder constituido y no al titular del poder constituyente originario, que puede reprogramarla en cualquier momento mediante un acto del poder constituyente originario.”¹⁰⁵ Sobre esta cita nos parece oportuno aclarar que la expresión “leyes preconstitucionales”

¹⁰⁴ Bachof, Otto, ¿Normas constitucionales inconstitucionales?, Palestra, Lima Perú, 2010, p. 71.

¹⁰⁵ Bachof, Otto, ob. cit., p. 72.

usada por el autor debe entenderse como el procedimiento y las cláusulas pretorianas o intangibles previstas en la Constitución que se reforma, las cuales solo vinculan al poder constituido, no al poder constituyente originario, quien tiene facultad para modificarlas cuando lo considere necesario.

Los escenarios de inconstitucionalidad de la propia Constitución o de un texto de esta puede producirse también en el aspecto sustantivo. Así, por ejemplo, a) el fenómeno se produciría si la reforma constitucional abarca un texto intangible o cláusulas pétreas.¹⁰⁶ b) un segundo escenario se produce cuando una norma constitucional inferior contradice una norma constitucional superior.¹⁰⁷ c) un tercer escenario se refiere a la reforma que desconoce los denominados principios subyacentes del texto constitucional, como puede ser una ley de reforma constitucional aprobada siguiendo el procedimiento previsto por el constituyente, pero que reduce competencia a la federación en beneficio de los Estados Federados, poniendo en peligro la unidad o la capacidad funcional de la federación, tales cambios desconocerían un principio constitutivo no escrito que precede a todas normas concretas destinado a conservar la unidad alemana, a la que sirve la República Federal.¹⁰⁸

Las hipótesis de violaciones de orden procedimental y de orden sustantivos precedentemente expuestos concierne a la realidad constitucional alemana, como ya advertimos, sin embargo, ellas se pueden presentar en nuestro sistema. Ciertamente, nuestra Constitución es de naturaleza rígida, porque contem-

¹⁰⁶ Bachof, Otto, ob. cit., p. 73.

¹⁰⁷ Bachof, Otto, ob. cit., pp. 76-77.

¹⁰⁸ Bachof, Otto, ob. cit., p. 86.

pla un procedimiento de reforma constitucional que difiere del procedimiento que se sigue para modificar una norma adjetiva, aunque no es tan agravado, ya que si bien se requiere del voto de las dos terceras, esta proporción no es de la matrícula del Congreso Nacional, sino de los presentes en la sesión programada para la reunión de la Asamblea Revisora de la Constitución.¹⁰⁹ Es decir, que si el día programado asiste más de la mitad de los miembros del Congreso, la deliberación es válida y la decisión puede ser tomada por las dos terceras partes de los presentes y no de la matrícula del Congreso como indicamos anteriormente. Un ejemplo hipotético puede aclarar mejor lo que queremos explicar. Un congreso integrado por 150 legisladores se puede reunir y deliberar válidamente sobre una reforma constitucional si asisten 76 legisladores, caso en el cual la reforma se aprueba con el voto de 51 legisladores que es las dos terceras partes de los 76 que asistieron, es decir, un tercio de la matrícula del Congreso imaginario, que es 150.

De manera que se trata de un cuórum que es más rígido que el previsto para la aprobación de una ley adjetiva, pero dicha rigidez no se corresponde con la trascendencia que tiene una reforma constitucional, donde conviene que haya un consenso de todos los sectores de la sociedad que tienen representación en

¹⁰⁹ Según el artículo 271 el cuórum de la Asamblea Nacional Revisora es el siguiente: “Para resolver acerca de la reforma propuesta, la Asamblea Nacional Revisora se reunirá dentro de los quince días siguientes a la publicación de la ley que declara la necesidad de la reforma, con la presencia de más de la mitad de los miembros de cada una de las cámaras. Sus decisiones se tomarán por la mayoría de las dos terceras partes de los votos. No podrá iniciarse la reforma constitucional en caso de vigencia de algunos de los estados de excepción previstos en el artículo 262. Una vez votada y proclamada la reforma por la Asamblea Nacional Revisora, la Constitución será publicada íntegramente con los textos reformados.”

el Congreso. Para el logro de lo anterior no es necesario modificar el cuórum previsto, pero si la base de dicho cuórum, para que las dos terceras partes de los votos se calcule tomando en cuenta la matrícula del Congreso y no la de los presentes en la sesión.

Este cambio cualitativo del cuórum tapiaría una práctica que ocasionalmente se produce y que consiste en que legisladores favorables a una reforma constitucional cuestionable, desde el punto de vista del interés general, no asisten de manera deliberada a la sesión de la asamblea revisora, con la finalidad de que la cantidad de votos necesarios para satisfacer el requisito de las dos terceras partes de los votos requerido se satisfaga con mayor facilidad. Cuando el cálculo se hace sobre la base de la matrícula del órgano legislativo, como estamos proponiendo y como existe en otros países,¹¹⁰ las ausencias capciosas no facilitan la aprobación de la reforma, sino que la dificultan, pues mientras menor es la asistencia más se aleja la posibilidad de obtener el voto de las dos terceras partes de la matrícula del Congreso.

En otro orden, nuestra Constitución consagra las denominadas clausulas pétreas o intangibles, ya que según el artículo 268 de la Constitución “Ninguna modificación a la Constitu-

¹¹⁰ En el artículo 375 de la Constitución Política de Colombia se establece que la aprobación de una reforma constitucional se aprueba en dos períodos. En primer período solo se requiere de la mayoría de los presentes, pero en el segundo período se requiere de los votos de la mayoría de los legisladores. El artículo 167.1 de la Constitución española requiere de las tres quinta partes de la matrícula de ambas cámaras del parlamento. El artículo 280 de la Constitución de Guatemala requiere de las dos terceras partes de la matrícula del Congreso para aprobar una reforma constitucional. En los tres casos mencionados, al igual que en nuestro país, existe procedimientos más especiales, incluyendo, generalmente, el referendo aprobatorio cuando se pretenda reformar aspectos considerados esenciales.

ción podrá versar sobre la forma de gobierno, que deberá ser siempre civil, republicano, democrático y representativo”.¹¹¹

De manera que en nuestro país la validez de una reforma constitucional está condicionada a que se respete el procedimiento previsto en la propia Constitución, ya que la observación del mismo es lo que permite diferenciar la Constitución de la ley adjetiva. Por otra parte, la validez de la reforma también está condicionada a que no se incluya en la misma las cláusulas pétreas o intangibles. Sin embargo, no puede perderse de vista de que cada generación tiene derecho a darse su propia Constitución, por esta razón coincidimos con el planteamiento de Bachof,¹¹² quien de manera reiterada ha sostenido que el procedimiento previsto en la Constitución y las cláusulas pétreas o intangibles solo vinculan al poder constituido, no así al poder constituyente, pues este último tiene competencia para modificar el procedimiento; así como para modificar o eliminar las cláusulas pétreas o intangibles.

Según lo expuesto anteriormente, queda fuera de dudas que una reforma constitucional puede ser irregular y pasible de invalidar, tanto en nuestro sistema como en cualquier otro sistema donde existe una Constitución rígida. Se trata de una cuestión que puede considerarse relativamente pacífica o al menos no tienen el mismo nivel de complejidad que la otra cuestión que deriva de ella, como lo es la determinación del órgano competente para sancionar dicha irregularidad, así como determinar la sanción que corresponde aplicar. A esta cuestión me refero en los párrafos que siguen.

¹¹¹ Véase Acosta de los Santos, Hermógenes, ob. cit., p. 275.

¹¹² Bachof, Otto, ob. cit., pp. 72 y 74.

3.2.2. Competencia del Tribunal Constitucional para invalidar un texto constitucional y la Constitución

El control judicial de una norma constitucional o de la propia Constitución es una cuestión de la cual se ocuparon, como ya indicamos, los tribunales y la doctrina alemana. En este orden, algunos tribunales han negado tal posibilidad, mientras que otros la admiten. Igual situación ocurre en el ámbito de la doctrina.¹¹³

De las sentencias que aceptaron la competencia de los tribunales para invalidar una norma de la Constitución destaca la dictada por el VerfGH. (Tribunal Constitucional) de Baviera el 24 de abril de 1950, en la cual dicho tribunal afirma que “El hecho de que una disposición constitucional sea ella misma una parte de la Constitución no puede excluir conceptualmente que sea invalidada. Existen principios fundamentales constitucionales que son tan elementales y constituyen una plasmación evidente de un derecho precedente a la Constitución, que vincula por sí mismo al constituyente y otras disposiciones constitucionales, que no corresponden a ese rango, han de ser invalidadas a causa de su contradicción con aquellos (...)”¹¹⁴

En el ámbito de la doctrina, Wenzel, Hayland, Apelt, Spanner, Arndt e Ipsen no están de acuerdo con el control jurisdiccional de la Constitución, mientras que Grewe, Kruger, Mallmann, Freisenhahn y Bachof defienden la viabilidad de dicho control.¹¹⁵

Quienes se oponen al control jurisdiccional de la Constitución coinciden, en sentido general, en que los tribunales exce-

¹¹³ Véase Bachof, Otto, ob. cit., pp.36-40.

¹¹⁴ Véase Bachof, Otto, ob. cit., pp.40-41 y pp.36-40.

¹¹⁵ Véase Bachof, Otto, ob. cit., pp.52-54.

den los límites de sus competencias cuando realizan el referido control. En este sentido, Apelt sostiene, por ejemplo, que no es función de la jurisprudencia asumir para sí el derecho del poder constituyente y con ello el poder supremo del poder legislativo que, en una república democrática, pertenece al pueblo como colectividad.¹¹⁶

Los autores que defienden el referido control coinciden en que la validez de una Constitución está condicionada a que se haya observado el procedimiento previsto y respetado las cláusulas pétreas o intangibles. En este orden, Grewe, parafraseado por Bachof, afirma que el valor de un texto constitucional no deriva del hecho de ser una expresión omnímoda eximida de vínculos jurídicos, sino en la medida que es coherente con determinadas normas que ocupan una posición superior a aquella. De manera concreta este autor sostiene que:

“Esta vinculación jurídica del poder de decisión del constituyente repercute en dos sentidos. Primero, cada Constitución encuentra el límite de su eficacia en ciertas normas jurídicas intangibles de naturaleza metapositiva que a la vez justifican y limitan el acto del poder constituyente (“legitimidad del poder constituyente”) Segundo, el acto de creación de una Constitución, en todo los casos en que no se trata de una mera decisión constitucional revolucionaria, se encuentra vinculado por los procedimientos establecidos en la normas “preconstitucionales” del constituyente (“legalidad del poder constituyente”), mientras que si los defectos se circunscriben a una concreta disposición constitucional, la cuestión versa sobre la “constitucionalidad de una norma constitucional”.¹¹⁷

¹¹⁶ Véase Bachof, Otto, ob. cit., p.44.

¹¹⁷ Véase Bachof, Otto, ob. cit., pp.48-49.

Como se puede apreciar, para el autor citado la validez de una Constitución no depende del poder del órgano que la dictó sino de su regularidad, es decir, que haya sido el producto de un procedimiento llevado a cabo con estricto apego a las directrices trazadas por el mismo constituyente; criterio que compartimos, porque carece de sentido prever un procedimiento especial de reforma constitucional si su inobservancia no tiene consecuencias.

La competencia de los tribunales para controlar la constitucionalidad de la Constitución se defiende en términos aún más concreto, pues se afirma que los tribunales constitucionales pueden rechazar una norma constitucional invalida no solo en vía de un examen incidental, sino también constatar expresamente la invalidez¹¹⁸ y, en este orden, se defiende la conveniencia de que, siguiendo la jurisprudencia del VerfGH. (Tribunal Constitucional) de Baviera, todos los tribunales consulten al Tribunal Constitucional cuando duden de la validez de una norma constitucional.”¹¹⁹

Conviene destacar, que el criterio jurisprudencial de referencia está sustentado en el artículo 100 de la Ley Fundamental de Bonn, texto que consagra una modalidad de control concreto de constitucionalidad, que consiste, en síntesis, en que los jueces ordinarios pueden consultar al Tribunal Constitucional Federal alemán respecto de la constitucionalidad de las normas aplicables a los casos concretos que conocen.¹²⁰

¹¹⁸ Bachof, Otto, ob. cit., p.109.

¹¹⁹ Véase Bachof, Otto, ob. cit., p.109.

¹²⁰ Häberle, Peter, El Tribunal Constitucional como Tribunal Ciudadano, el recurso constitucional de amparo, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. (FUNDAP), México, 2003, p.61.

La tesis de los autores alemanes que defiende el control judicial de la Constitución es contestada por autores no alemanes. En este sentido, se afirma que cuando la Constitución no le da competencia al Tribunal Constitucional para controlar la constitucionalidad de la Constitución este no puede hacerlo.¹²¹ Pero cuando la Constitución es omisa cada órgano primario debe limitarse a ejercer las competencias que le reconoce la Constitución y el Tribunal Constitucional no podría controlar la reforma de la constitución aprobada por referéndum.¹²²

En esta línea doctrinal se sostiene que la tesis de Bachof es interesante desde el punto de vista teórico, pero incorrecta. Lo anterior se justifica con los argumentos que exponemos a continuación: a) La Constitución construye un sistema armónico que otorga unidad a todo el orden jurídico, para preservar esta unidad y supremacía existe la judicial review, de no ser así esta saldría sobrando; b. “Si dentro de una misma Constitución surge una aparente contradicción entre sus normas, es precisamente a través de la interpretación como se la armoniza”; c) Si se duda sobre la constitucionalidad de una norma constitucional la certeza jurídica y la supremacía constitucional queda destrozada; d) El criterio para negar a una norma constitucional tal carácter “solo puede ser de naturaleza metajurídica, moral o que responda a la concepción de derecho natural que posea el intérprete.”¹²³

¹²¹ Carpizo, Jorge, *El Tribunal Constitucional y sus límites*, Editorial Grijley, Lima, Perú, 2009, p. 79.

¹²² Carpizo, Jorge, *ob.cit.*, p.82.

¹²³ Carpizo, Jorge, *ob.cit.*, p.83.

Las críticas formuladas a la tesis de los autores que defienden la viabilidad del control judicial de la constitución se sustentan en dos argumentos básicos, por una parte, en que dicho control solo puede hacerse si existe un mandato expreso habilitando al Tribunal Constitucional para que ejerza tal prerrogativa y, por otra parte, en que una eventual contradicción entre dos textos de la Constitución debe resolverse mediante la interpretación. Entiendo que el segundo de los argumentos conduce al mismo resultado a que se llega siguiendo la tesis que se critica, pues considerar que por la vía de la interpretación se resuelve la contradicción de dos textos constitucionales implica reconocer la existencia de la contradicción a lo interno de la Constitución. Y lo más importante, la solución de la contradicción, sea mediante la declaratoria de inconstitucionalidad o sea a través de la interpretación, tendría como resultado la invalidación de uno de los dos textos de la Constitución.

Por otra parte, para esta corriente existen varias razones por las cuales el Tribunal Constitucional no puede controlar una reforma constitucional aprobada por referendo. Estas razones son las siguientes: a) Porque estaría controlando la decisión, la voluntad del pueblo, de la sociedad política, la del poder constituyente originario, la cual, en principio no tiene límites jurídicos. “Cabe agregar que el pueblo sí puede, a través de un referendo, cambiar o modificar un principio fundamental, como puede ser el tránsito de un sistema central a uno federal, lo que queda excluido de la competencia tanto del órgano revisor como del tribunal constitucional. b. El tribunal se estaría ubicando por encima de la voluntad soberana del pueblo, usurpando la competencia de competencia, el poder de los poderes, que solo corresponde al pueblo. c) Se produciría

un desconocimiento de la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos.¹²⁴

Compartimos el análisis anterior, ya que cuando la reforma constitucional la lleva a cabo el pueblo o constituyente original ni el procedimiento establecido en la Constitución reformada, ni las cláusulas pétreas vinculan. El poder constituyente puede modificar el procedimiento y las referidas cláusulas. Los propios defensores del control judicial de la Constitución reconocen que los límites señalados solo aplican cuando la reforma la realiza el poder constituido.¹²⁵

Sin embargo, esta misma escuela niega al Tribunal Constitucional la facultad de controlar la reforma de la Constitución realizada por el órgano revisor, a menos que lo habilite la propia Constitución a ejercer dicha competencia, porque entiende que cuando dicho tribunal ejerce una competencia que no tiene, en lugar de proteger la Constitución la vulnera y genera una crisis política. Se quiebra la idea consistente en que los órganos constituidos son poderes limitados que solo pueden actuar de acuerdo a sus competencias.¹²⁶ Esta escuela sostiene, además, que una disposición que expresamente reconoce dicha competencia “(...) rompe el esquema constitucional de pesos y contrapesos y crea un órgano incontrolado”¹²⁷

En torno a la necesidad de que una norma expresa autorice al Tribunal Constitucional a controlar la reforma constitucional realizada por el órgano revisor, me parece que dicha

¹²⁴ Carpizo, Jorge, ob. cit., pp. 87-89.

¹²⁵ Véase a Bachof, Otto, ob. cit., p.72.

¹²⁶ Carpizo, Jorge, ob.cit., p.98.

¹²⁷ Carpizo, Jorge, ob.cit., p.100.

competencia no tiene que ser otorgada, pues la misma deriva de la condición de guardián de la Constitución que tiene el Tribunal Constitucional, y resulta que modificar o eliminar una cláusula pétrea o intangible constituye una infracción constitucional a la que debe dar respuesta el guardián de la Constitución, sin que sea necesario un mandato expreso. Igual infracción se genera cuando no se observa el procedimiento de reforma previsto.¹²⁸

Por último, hay que destacar que esta escuela no objeta el control judicial del procedimiento de reforma realizada por el órgano revisor, en el entendido de que “(...) si se viola el procedimiento que la Constitución señala para la reforma se puede considerar que esos vicios imposibilitan que las normas en cuestión sean parte de la Constitución. O, en otras palabras, dicha reforma no es realmente tal por la existencia de vicios de procedimiento, debido a que se violaron las reglas que la propia Constitución establece para su actualización, para su modificación.”¹²⁹

Como puede apreciarse, solo existe objeción al control judicial de la Constitución respecto de las cuestiones sustantivas, no así, respecto de las cuestiones procedimentales. No podía ser de otra manera, toda vez que resulta injustificado impedir que el Tribunal Constitucional pueda controlar los aspectos de procedimiento de la reforma, pues la garantía de la supremacía de la Constitución descansa en dos mecanismos, que son el control de constitucionalidad de las leyes y el procedimiento especial. Si la Constitución pudiera reformarse siguiendo el

¹²⁸ Acosta de los Santos, Hermógenes, ob. cit., p. 139.

¹²⁹ Carpizo, Jorge, ob. cit., pp.100-101.

mismo procedimiento pautado para las leyes adjetivas, perdería su carácter de suprema y sería una ley adjetiva más.¹³⁰

3.2.3. Análisis de la cuestión en el contexto del sistema de justicia constitucional dominicano

La Constitución dominicana, contrario a las constituciones de otros países,¹³¹ guardó silencio respecto a la viabilidad de que el Tribunal Constitucional pudiera controlar la validez de una reforma constitucional, a pesar de que previo a su proclamación la Suprema Corte había recibido y decidido acciones en inconstitucionalidad respecto de leyes que declaran la necesidad de la reforma constitucional y contra la reforma misma. Al existir la casuística en la materia hubiera sido útil que el órgano revisor de la Constitución regulara la situación: prohibiéndola, admitiéndola respecto del procedimiento y el fondo o solo sobre el procedimiento

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en la materia se orienta en el sentido de que en nuestro sistema no puede controlarse judicialmente una reforma constitucional. Efectivamente, con ocasión de una acción de inconstitucionalidad incoada contra la ley del 11 de agosto de 1994, que declaraba la necesidad de la reforma de la Constitución la Suprema Corte

¹³⁰ Acosta de los Santos, Hermógenes, ob. cit., p. 138.

¹³¹ Según el artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional de Costa Rica, la Sala Constitucional puede controlar el procedimiento de reforma constitucional. Véase Acosta de los Santos, Hermógenes, ob. cit., pp. 136-146. Véase, igualmente a Carpizo, Jorge, ob. cit., pp. 101-105. Este autor hace referencia a algunas de las Constituciones que otorgan facultad al Tribunal Constitucional para controlar la reforma constitucional, señalando, en este sentido, a Bolivia, Colombia, Ecuador, Moldavia y Sudáfrica.

de Justicia estableció que, aunque dicha ley fuera contraria a la Constitución, el artículo 120 de la Constitución vigente prohíbe declarar inconstitucional la reforma constitucional¹³². En una sentencia posterior, se mantuvo el mismo criterio.¹³³

Respecto de las referidas decisiones he señalado que la interpretación de los textos que se indican conducen a una conclusión distinta a la que llegó la Suprema Corte de Justicia, pues la prohibición de suspensión y anulación de la Constitución que se consagra en el artículo 267 de la actual Constitución (equivalente al antiguo artículo 120) está precedido de una condición que consiste en que en la reforma constitucional se haya observado el procedimiento previsto, de manera que la prohibición de suspensión y anulación concierne a la Constitución aprobada regularmente, no así respecto de una Constitución que es el resultado de un procedimiento viciado.¹³⁴

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha sido seguida por el Tribunal Constitucional, órgano constitucional que ha establecido que no tiene facultad para controlar la reforma constitucional, según consta en la sentencia TC/0352/18 de 6 de septiembre. Mediante esta sentencia se declaró inadmisibile una acción en inconstitucionalidad incoada contra la disposición transitoria vigésima de la Constitución dominicana, de fecha trece (13) de junio de dos mil quince (2015), proclamada por la Asamblea Nacional Revisora, que dispone lo siguiente: “Vigésima: En el caso de que el Presidente de la República correspondiente al período constitucional 2012-2016 sea candidato al mismo cargo

¹³² Véase Acosta de los Santos, Hermógenes, ob. cit., p. 272.

¹³³ Véase Acosta de los Santos, Hermógenes, ob. cit., p. 273.

¹³⁴ Véase Acosta de los Santos, Hermógenes, ob. cit., p. 273.

para el período constitucional 2016-2020, no podrá presentarse para el siguiente período ni a ningún otro período, así como tampoco a la Vicepresidencia de la República.”

Según el Tribunal Constitucional una acción en inconstitucionalidad incoada contra un texto de la Constitucional es inadmisibile, por las razones que se analizan a continuación:

En los párrafos 9.9 y 9.10, páginas 36-37, de la referida sentencia, se establece que:

“En virtud de estos textos, la acción directa de inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, es decir, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. En este sentido, corresponde verificar si la disposición transitoria vigésima de la Constitución se encuentra dentro de las normas que pueden ser cuestionadas vía la acción de inconstitucionalidad. Partiendo de la hermenéutica de los textos transcritos se advierte que solo pueden ser cuestionados vía la acción de inconstitucionalidad las leyes, los decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas; es decir, normas y textos infraconstitucionales, o sea colocados jerárquicamente por debajo de la Constitución; resulta que el objeto de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa no lo constituye ninguno de los actos anteriormente indicados, ya que las disposiciones transitorias están integradas al cuerpo de la Constitución.”

Aquí el argumento es muy preciso y claro, ya que, en síntesis, lo que se sostiene es que la validez de la Constitución no puede ser controlada por el Tribunal Constitucional, porque los textos relativos al objeto de la acción en inconstitucionalidad (185.1 de la Constitución y 36 de la referida Ley 137-11) solo contemplan disposiciones infraconstitucionales.

b. En el párrafo 9.13, página 38, se argumenta que: *“De la lectura del artículo 267 resulta la imposibilidad de que cualquier órgano distinto a la Asamblea Nacional Revisora modifique la Constitución, pues permitir que el Tribunal Constitucional o cualquier órgano del Estado modifique o anule alguna disposición de la Constitución sería usurpar el Poder Constituyente, atentar contra el orden constitucional y democrático perpetrándose un golpe a la Constitución.”*

En este párrafo se reivindica la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, pues también ella dedujo del artículo 267 la imposibilidad de que pudiera controlarse un texto de la Constitución, con la diferencia de que el Tribunal Constitucional agrega a dicha argumentación lo relativo a que la inobservancia de dicho texto supone la usurpación del Poder Constituyente y un atentado al orden constitucional y democrático y la perpetración de un golpe a la Constitución.

c. En el párrafo 9.14, página 38 se sostiene que: *“La actuación descrita anteriormente entraría en el ámbito de aplicación del artículo 73 de la Constitución relativo a la nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional. Dicha disposición reza de la manera siguiente: “Son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional ...”.*

En este párrafo se reitera la última parte del argumento analizado en el párrafo anterior, pues se alude al artículo 73 de la Constitución, texto que sanciona con la nulidad los actos que subvierten el orden constitucional, como lo sería, según el Tribunal Constitucional, una sentencia que declare inconstitucional un texto de la Constitución.

d. En el párrafo 9.15, página 38, se establece que: *“Por otra parte, contrario a lo planteado por el accionante y por el amicus José Sánchez Lebrón, la tendencia de tribunales constitucionales de decidir sobre demandas de inconstitucionalidad de reformas constitucionales, viene dada en razón de que estos han recibido expresamente de la Constitución dicha facultad, tal y como señaló este tribunal mediante sentencia TC/0224/17 de dos (2) de mayo de dos mil diecisiete (2017), situación que no se aprecia en la Constitución dominicana, que no señala excepciones y que por tanto veda completamente la posibilidad de conocer la acción directa de inconstitucionalidad en contra de un texto consagrado en la propia Constitución.”*

En este párrafo se reitera un criterio establecido en la sentencia TC/0224/17, de 2 de mayo, relativo a que el Tribunal Constitucional requiere de un mandato expreso de la propia Constitución para poder controlar la validez de un texto Constitucional.

En síntesis, la inadmisibilidad de una acción que tiene por objeto un texto de la Constitución se justifica con tres argumentos: a) el objeto de la acción en inconstitucionalidad son las normas infraconstitucionales, b) la sentencia que declare inconstitucional una norma constitucional constituye una usurpación de competencia y en consecuencia es un acto nulo en aplicación del artículo 73 de la Constitución, c) el Tribunal Constitucional no está habilitado de forma expresa para controlar la constitucionalidad de un texto constitucional.

4. La acción en inconstitucionalidad

Respecto de la acción abordaremos los aspectos siguiente: a. motivación, b. tramitación y notificación, c. autonomía

de la acción en inconstitucionalidad d. carácter contradictorio del del proceso, y e. efecto de la acción en inconstitucionalidad.

4.1. Motivación de la acción en inconstitucionalidad

La acción en inconstitucionalidad se incoa mediante instancia, la cual debe estar fundamentada de manera precisa y clara e indicar la disposición constitucional que se considera vulnerada, según mandato expreso de la ley.¹³⁵ Los señalados requisitos fueron exigidos pretorianamente por la Suprema Corte de Justicia, durante el período que tuvo la atribución que hoy ejerce el Tribunal Constitucional.¹³⁶

Según lo ha establecido el Tribunal Constitucional, la instancia contentiva de la acción en inconstitucionalidad debe tener claridad, certeza especificidad y pertinencia. Por claridad se entiende que la infracción constitucional debe ser identificada en términos claros y precisos. Por certeza, que la infracción denunciada debe ser imputable a la norma infraconstitucional objetada. Por especificidad, explicar las razones por las cuales el acto o norma cuestionado vulnera la Constitución. Y por pertinencia fundamentar la acción en inconstitucionalidad en cuestiones constitucionales y no legales o referidas a situaciones puramente individuales.¹³⁷

Una cuestión que me parece relevante es lo relativo a las consecuencias que tendría el hecho de no motivar adecuadamente la instancia contentiva de la acción. El texto no prevé nada al

¹³⁵ Véase artículo 38 de la Ley No. 137-11.

¹³⁶ Véase sentencia No.3, de 16 de septiembre de 1998, B.J. No. 1054.

¹³⁷ Véase sentencia TC/0150/2013, de fecha 12 de septiembre, párrafo 9.2.

respecto, lo cual es una constante en la ley No. 137-11, pues tampoco se prevé sanción procesal en los demás procesos constitucionales.¹³⁸

La ausencia de previsión de sanción procesal no ha sido un obstáculo para que tanto la Suprema Corte de Justicia como el Tribunal Constitucional declaren inadmisibles las acciones de inconstitucionalidad carentes de motivación. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia declaró la inadmisibilidad de una acción de inconstitucionalidad, en el entendido de que en la misma no se explicaron los fundamentos de forma clara y precisa y, además, porque no fueron citadas las disposiciones constitucionales consideradas violadas.¹³⁹ Lo mismo ha hecho el Tribunal Constitucional.¹⁴⁰

Sin embargo, entendemos, por una parte, que en una eventual reforma de la Ley No. 137-11, debería preverse la sanción de inadmisibilidad, ya que dicha previsión contribuiría a que los abogados de los accionantes y los recurrentes desarrollen en las instancias una argumentación suficiente, pues estarían conscientes de las graves consecuencias que tendría no asumir esa actitud. Por otra parte, la inadmisibilidad solo debe pronunciarse cuando al tribunal le resulte técnicamente imposible valorar la pertinencia de la acción.

4.2. Tramitación y notificación de la acción en inconstitucionalidad

La instancia se deposita en la secretaría del Tribunal Constitucional y luego es notificada al Procurador General de la Re-

¹³⁸ Véase, respectivamente, los artículos 38, 54.1, 60 y 95 de la Ley No. 137-11.

¹³⁹ Véase B.J. No. 1054, Sentencia No. 3, 16 de septiembre 1998.

¹⁴⁰ Véase Sentencia TC/0062/12 de fecha 29 de noviembre y TC/0149/13, de fecha 12 de septiembre.

pública; así como al órgano o a los órganos de donde emana la norma, notificación que está condicionada a una autorización del Presidente del Tribunal Constitucional, quien previo a otorgar la misma verificará si la instancia cumple con los requisitos legales, en particular, si está bien fundamentada. Al condicionarse la autorización de notificación al requisito indicado, puede suponerse que si dicho requisito no se cumple la instancia sería devuelta al accionante.

Sin embargo, hay varias cuestiones que no están definidas. Me refiero, por ejemplo, al contenido que tendría el oficio o la comunicación que acompañaría la devolución de la instancia, ya que el presidente del tribunal pudiera limitarse a indicar que la instancia no cumple la previsión de la ley, sin señalar la falencia o señalándola. Una segunda alternativa, es que se le indique el plazo en que el accionante tendría para hacer las correcciones indicadas y depositar de nuevo la instancia. Vinculado al segundo escenario, surge otra cuestión no menos relevante, que es la relativa a la consecuencia que tendría el hecho de que el accionante no responda en el plazo que se le haya concedido o que responda, pero persista la falencia.

A estas evidentes imprevisiones el Tribunal Constitucional dio respuesta en el Reglamento Jurisdiccional Interno, aprobado por en el pleno celebrado en fecha 17 de diciembre de 2014. De las dos alternativas expuestas anteriormente el pleno del Tribunal Constitucional optó por la segunda, ya que en el artículo 28 de la normativa interna indicada se establece que el presidente del tribunal devolverá la instancia al accionante, en aplicación del artículo 39 de la Ley No. 137-11, cuando no satisfagan los requisitos previstos en el artículo 38 de la referida ley. A tales fines, se le concede al accionante un plazo de 5 días

para que realice las correcciones correspondientes y de no haber respuesta en el indicado plazo o si habiendo respuesta, la misma es insuficiente, el presidente someterá la cuestión al pleno para que este decida, si se procede a la realización de las notificaciones correspondientes. Nos parece que la solución dada por la vía del reglamento de referencia es la adecuada.

Por otra parte, cuando se presente el último de los escenarios señalados en el párrafo anterior, consideramos que el pleno del tribunal tendría dos alternativas, pues podría ordenar al presidente que proceda a realizar las notificaciones correspondientes, lo cual implicaría que a su juicio la instancia está suficientemente motivada; también podría declarar inadmisibile la acción en inconstitucionalidad, por carencia de fundamentación o tener una fundamentación deficiente, y ordenar el archivo definitivo del expediente.

La primera alternativa no admite cuestionamiento, pero la segunda es pasible de objeción, en el entendido de que la inadmisibilidat y el archivo definitivo del expediente, sin celebrar audiencia, constituye una sanción que además de grave no está contemplada en la ley. Dicha objeción es procesalmente atendi-ble, sin embargo, qué sentido tendría agotar el procedimiento de notificación al Procurador General de la República y al órgano u órganos de donde emana la norma y celebrar audiencia, cuando ya la mayoría del pleno del tribunal está convencido de que la instancia no está fundamentada o la fundamentación es deficiente. Entiendo que no tendría sentido, porque el accio-nante tuvo la oportunidad de hacer las correcciones señaladas y no lo hizo, de manera que las notificaciones y la celebración de audiencia solo servirían para retardar una inadmisibilidat expresamente anunciada.

4.3. Autonomía de la acción en inconstitucionalidad

Es de principio que el Tribunal no puede autoapoderarse, de manera que debe ser apoderado por una de las personas legitimadas para accionar en inconstitucionalidad. Sin embargo, desde el momento que el Tribunal Constitucional es apoderado el proceso adquiere autonomía y las partes no disponen de él, contrario a lo que ocurre en otros procesos constitucionales. En este sentido, ni el desistimiento ni la muerte del accionante inciden en el mismo. Atendiendo a lo anterior, en un caso en que había fallecido el accionante el Tribunal Constitucional no declaró inadmisibile la acción en inconstitucionalidad, en el entendido de que: “(...) la participación activa del recurrente con posterioridad a la interposición de la acción de inconstitucionalidad para que el proceso continúe su curso normal, la muerte de este no puede tener por efecto la interrupción de la continuación del referido proceso constitucional, máxime cuando lo que valora el tribunal, al enjuiciar la constitucionalidad de una ley, es que quede asegurada la supremacía de la Constitución y la conformidad con la misma de la ley, siendo un requisito preponderante para la admisibilidad de la acción que esta sea interpuesta a solicitud de una parte con legitimación para accionar. Sin embargo, el proceso constitucional es autónomo y no es necesaria la intervención activa del impugnante para su normal desarrollo.”¹⁴¹

El precedente anteriormente indicado es coherente con la naturaleza de la acción en inconstitucionalidad, pues se trata de un proceso que interesa a toda la sociedad, en la medida que su consagración en la Constitución obedece al interés del consti-

¹⁴¹ Véase sentencia TC/0062/12, de 29 de noviembre de 2012, párrafo 7.2.

tuyente en garantizar la supremacía de la Constitución, que es un principio esencial del Estado de Derecho Constitucional. Es, igualmente, coherente con una regla general del proceso, como lo es la indisponibilidad de los aspectos de orden público.

4.4. Carácter contradictorio del proceso de control de constitucionalidad

El control de constitucionalidad concentrado se considera un proceso abstracto a la norma, en el entendido de que el juicio se le hace a la norma objeto del control de constitucionalidad, con la finalidad de determinar si ella es compatible con la Constitución.

Partiendo de esta óptica, antes de que existiera una ley sobre la jurisdicción constitucional, es decir, antes del 13 de junio de 2011, fecha de la Ley No. 137-11, la Suprema Corte de Justicia fue reiterativa, en el sentido de que cuando la Suprema Corte de Justicia estatuye respecto de una acción en inconstitucionalidad lo hace sin contradicción y solo a la vista de la instancia contentiva de la acción y el dictamen del Procurador General de la República, a quien se le comunica el expediente. Lo anterior, dice el acto tribunal, sin perjuicio de que tanto ella, como el Procurador General de la República, recaben la opinión y observación del organismo que haya emitido la disposición de que se trata. Para justificar el criterio anterior se afirma que la acción en inconstitucionalidad no es una contestación entre partes ni un juicio contra el Estado o alguna de sus instituciones, sino contra una ley, decreto, resolución, reglamento o acto argüido de inconstitucionalidad.¹⁴² Según el criterio anterior, la

¹⁴² Véase al respecto (B.J. No.1063, Sentencia No., 6, 16 de junio, de 1999. Criterio reiterado en la Sentencia No. 1, p. 3, B.J. No.1095, 6 de febrero de 2002).

naturaleza abstracta del control de constitucionalidad exime de la obligación procesal de notificar la acción al Procurador General de la República y al órgano que dictó la norma cuestionada.

Para la época, el criterio jurisprudencial anterior fue compartido por una parte de la doctrina, mientras que otra la refutó. Nosotros estuvimos del lado de quienes consideraban necesaria la notificación al Procurador General de la República y al órgano que dictó la norma.¹⁴³ Actualmente, como ya hemos indicado, existe la obligación de realizar las notificaciones señaladas, según mandato expreso previsto en el artículo 39 de la Ley No. 137-11. Lo que no significa, como bien se indica en el párrafo del mismo texto que la ausencia de dictamen del Procurador General de la República o de las observaciones de la autoridad que dictó la norma impugnada impidan la tramitación y fallo de la acción en inconstitucionalidad.

Fundamentado en el contenido del indicado párrafo se entiende que “el legislador comparte el criterio de los jueces supremos de que el principio de contradicción no rige en sede de control concentrado y que cuando alguien ejercita la acción de inconstitucionalidad no tiene que existir ningún órgano del Estado que asuma obligatoriamente la función de defender la constitucionalidad de la norma impugnada.”¹⁴⁴

La lectura que hacemos del texto que nos ocupa nos lleva a una conclusión distinta a la que se indica en el párrafo anterior. No cabe dudas que el objeto de la acción en inconstitucionalidad es la norma, pero esta norma tiene paternidad, la cual recae en el órgano que la dictó. El acto de legislar, por ejemplo, supone

¹⁴³ Acosta de los Santos, Hermógenes, ob. cit., pp. 255-257.

¹⁴⁴ Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., p. 583.

interpretar la Constitución, con la finalidad de no aprobar una norma inconstitucional. De manera que toda norma declarada inconstitucional supone que el órgano que la dictó interpretó incorrectamente la Carta Sustantiva. Desde esta óptica, el control de constitucionalidad configura un cuestionamiento a la autoridad que dictó la norma objeto de dicho control. Esta es la razón por la cual el legislador dominicano, siguiendo las pautas del derecho comparado en la materia, exige que la acción de inconstitucionalidad se notifique a la autoridad que dictó la norma. Esta autoridad se involucra en el proceso para defender la compatibilidad de la norma con la Constitución. En otras palabras, su presencia en el proceso, no tiene otra justificación que no sea ejercer el derecho de defensa.

El carácter contradictorio que el legislador le ha imprimido al control directo de constitucionalidad no desaparece por el hecho de que el Tribunal Constitucional pueda, por mandato del indicado párrafo del señalado artículo 39, continuar con la tramitación del proceso y dictar sentencia, aunque el Procurador General de la República no deposite su dictamen o la autoridad que dictó la norma impugnada no haya depositado su escrito de defensa, ya que el principio de contradicción se concretiza desde el momento en que los involucrados en el proceso han tenido la oportunidad exponer sus pretensiones, resultando indiferente el hecho de que se haya o no aprovechado dicha oportunidad.

El carácter contradictorio de la acción en inconstitucionalidad ha sido defendido por calificados autores del Derecho Procesal Constitucional, como Eduardo Ferrer Mac-Gregor, quien en una entrevista que le realizara en el país Lino Vásquez Samuel, anteriormente Comisionado de Apoyo para la Reforma y Mo-

dernización de la Justicia y actual segundo sustituto del presidente del Tribunal Constitucional, sostuvo lo siguiente:

“Existe una evidente confusión de la naturaleza de la acción abstracta de inconstitucionalidad. Se piensa que, por ser un instrumento de carácter “abstracto”, no existen propiamente partes, por lo que es considerado como un mero procedimiento de regularidad constitucional. Nosotros hemos venido insistiendo que eso es incorrecto. La acción directa de inconstitucionalidad es un verdadero y genuino “proceso constitucional” donde existen partes procesales una que defiende la constitucionalidad de la norma (órgano legislativo y el ejecutivo que la promulga) y otras que pretende su invalidez, por ser contraria al texto fundamental. Por supuesto, que no debe considerarse el concepto tradicional de “parte” tal y como se ha construido en el ámbito del proceso civil, ya que estamos en presencia de un proceso constitucional *sui generis* por su abstracción, con características más acentuada del orden público y el interés social. De esta manera, este procedimiento no debe ser de estricto derecho, debiendo el órgano jurisdiccional tener amplias facultades de suplencia de los planteamientos de las partes. La Suprema Corte de Justicia de mi país ha considerado que la acción abstracta de inconstitucionalidad es un mero “procedimiento” constitucional de normas generales, al no existir partes. Esta apreciación la estimamos equivocada dado que se confunde una característica de esta garantía (ser abstracta con independencia de casos concretos), con su naturaleza jurídica (que se insiste es de auténtico “proceso” constitucional). Incluso, en los hechos, es frecuente que los órganos integrantes de los órganos legislativos defiendan a través de alegatos ante ministros de la Corte de Constitucionalidad de la norma cuya invalidez se pretende, lo que corrobora que en la práctica, defiende efectivamente su actuación.”¹⁴⁵

¹⁴⁵ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Entrevista realizada por Lino Vázquez Samuel”. En Revista Reforma Judicial, No. 2, No. 4, octubre, 2010, Comisionado de Apoyo a la

Nosotros suscribimos en su totalidad los planteamientos externados por el citado autor, por las razones que ya explicamos.

4.5. Efecto de la acción en inconstitucionalidad

En la Constitución no se previó nada respecto del efecto que tendría la acción en inconstitucionalidad, tampoco hay previsión en la Ley No. 137-11. Existe, sin embargo, el principio de presunción de constitucionalidad de la ley admitido en sentido general. Según este principio las leyes se presumen constitucionales hasta que mediante sentencia del Tribunal Constitucional sean declaradas inconstitucionales. En aplicación de este principio la ley cuestionada por la vía de la acción en inconstitucionalidad mantiene su eficacia, lo cual equivale a decir que dicha acción no tiene un efecto suspensivo.

Dado el hecho de que la acción de inconstitucionalidad no afecta la eficacia de la ley, se plantea la cuestión relativa a la viabilidad de que el Tribunal Constitucional pueda suspender la aplicación de una ley hasta que se decida la acción en inconstitucionalidad. Al respecto se plantea que

“(.. .) cuando se trate de normas autoaplicativas, que no requieran de un acto de la administración para su ejecución que pueda ser cuestionado en la jurisdicción y suspendido cautelarmente por dicha jurisdicción, se justifica la medida cautelar de suspensión de la norma atacada en inconstitucionalidad, la cual puede ser concedida por el Tribunal Constitucional, haciendo uso de la potestad cautelar que se le reconoce a todo tribunal, especialmente a una Alta Corte como el Tribunal Constitucional.”¹⁴⁶

Reforma y Modernización de la Justicia, Santo Domingo República Dominicana, pp. 46-47.

¹⁴⁶ Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., p.532.

Sobre esta cuestión, el Tribunal Constitucional estableció “(...) que en el procedimiento constitucional de acción en inconstitucionalidad regido por las disposiciones de los artículos 36 al 50 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), no se establece disposición alguna que faculte al Tribunal a suspender cautelarmente actos estatales objetados por inconstitucionalidad o procesos judiciales en curso.”¹⁴⁷

Del análisis del contenido del párrafo transcrito se advierte que el Tribunal Constitucional se considera incompetente para suspender una norma cuestionada por la vía de la acción en inconstitucionalidad. Posteriormente, el tribunal modificó este precedente, al conocer el fondo de una demanda en suspensión de la eficacia de la ley que declaró la necesidad de la reforma constitucional. Decimos que hubo una variación, porque en esta sentencia el tribunal no establece que carece de facultad o competencia para conocer dicha demanda, sino que la rechaza, porque considera que no debe ordenar la suspensión solicitada.¹⁴⁸ Se trata de una variación significativa del referido precedente, ya que la tesis original siempre conduce a la inadmisión, mientras que la tesis actual deja abierta la posibilidad de acoger dicha demanda. Esta última tesis es, según indicamos anteriormente, la defendida por una parte de la doctrina y que parece viable, aunque es muy difícil que pueda presentarse un caso en que se justifique dejar sin efecto la norma cuestionada hasta que se conozca de la acción en inconstitucionalidad. Vencer la presunción

¹⁴⁷ Véase sentencia TC/0149/2013, de 12 de septiembre, párrafo 9.4.

¹⁴⁸ Véase sentencia TC/0112/15, de 5 de junio.

de constitucionalidad de una ley no es tarea fácil, pues se trata de un acto dictado por el poder que tiene mayor nivel de legitimación democrática.

5. La sentencia dictada en materia de acción en inconstitucionalidad

Sobre la sentencia abordaremos su contenido, la autoridad de la cosa juzgada, la efectividad y el carácter vinculante.

5.1. Contenido de la sentencia

La concepción kelseniana concerniente a que Tribunal Constitucional es un legislador negativo ha sido superada, pues este órgano constitucional no se limita a declarar constitucional o inconstitucional la norma objeto de la acción, sino que también dicta las denominadas sentencias interpretativas.

En el sistema de justicia constitucional dominicano, el Tribunal Constitucional está facultado para dictar las denominadas sentencias interpretativas, por mandato expreso de la ley. Efectivamente, según el artículo 47 de la referida Ley No. 137-11,

“El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o de 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 inadecuado.”¹⁴⁹ Del mismo modo dictará, cuando

¹⁴⁹ Véase párrafo I, del artículo 47, de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

lo estime pertinente, sentencias que declaren expresamente la inconstitucionalidad parcial de un precepto, sin que dicha inconstitucionalidad afecte íntegramente a su texto.

Como se aprecia, el Tribunal Constitucional puede dictar distintas modalidades de sentencias, razón por la cual el contenido de las mismas también es muy variado. En este sentido, con ocasión de una acción en inconstitucionalidad el tribunal puede declarar admisible o inadmisibile la acción; igualmente, puede acogerla o rechazarla. Finalmente, puede rechazar la acción en inconstitucionalidad, pero condicionar la constitucionalidad de la norma cuestionada a que se interprete o no interprete, en la forma que se indique en la misma sentencia.

Según lo expresado en el párrafo anterior, cuando se dicta una sentencia interpretativa la acción de inconstitucionalidad debe rechazarse; sin embargo, en algunos casos, el Tribunal Constitucional ni rechaza ni acoge la acción¹⁵⁰ y, en otros casos, la ha acogido.¹⁵¹

5.2. La autoridad irrevocable de la cosa juzgada

En materia de control de constitucionalidad no todas las sentencias tienen el carácter de la cosa juzgada, en este sentido, mayoritariamente se considera que el referido carácter solo debe reconocerse a las que hayan acogido la acción, no así a las que la rechazan o la declaran inadmisibile.¹⁵² Este criterio se sustenta en el interés de que la jurisprudencia pueda evolucionar y a

¹⁵⁰ Sentencias TC/0161/13, 12 de septiembre y TC/0484/16, de 18 de octubre.

¹⁵¹ Sentencia TC/0170/16, de 12 de mayo.

¹⁵² Véase a Jorge Prats, Eduardo, ob. Cit., pp.573-574 y Acosta de los Santos, Hermógenes, ob. cit. pp. 175-180; 277-278.

adaptarse a los inexorables cambios que con el paso del tiempo experimenta la sociedad.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia tenía un criterio distinto, ya que entendía que la sentencia que declaraba inadmisibles una acción en inconstitucionalidad adquiría el carácter de la cosa juzgada, criterio que, sin dudas, era incorrecta y que, afortunadamente, fue superado en el orden legislativo.¹⁵³

Efectivamente, el legislador dominicano aborda el tema en cuestión en los artículos 44 y 45 de la Ley No. 137-11, cuyos contenidos son coherentes con el Derecho Comparado y la doctrina extranjera y nacional. Según el primero de los textos: “La decisión que deniegue la acción, deberá examinar todos los motivos de inconstitucionalidad que se hubieren alegado para fundamentarla. Únicamente surtirá efectos entre las partes en el caso concreto y no producirán cosa juzgada.” Mientras que según el segundo de los textos: “Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad y pronuncien la anulación consecuente de la norma o de los actos impugnados, producirán cosa juzgada y eliminarán la norma o acto del ordenamiento. Esa eliminación regirá a partir de la fecha de la publicación de la sentencia.”

Respecto del primer texto, conviene que se analice el término “denegación”. Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, el vocablo denegación viene del latín *denegatio-onis* y significa acción y efecto de denegar. Mientras que denegar viene del latín *denegare* y significa no conceder lo que se pide o solicita. Si nos atenemos a las definiciones gramaticales indicadas el término denegación solo equivaldría a rechazo. Sin embargo, una interpretación que tome en cuenta la lógica del sistema

¹⁵³ Véase Acosta de los Santos, Hermógenes, ob. cit., pp. 277-278.

nos conduce a concluir en el sentido de que, si la sentencia que rechaza no adquiere autoridad irrevocable de la cosa juzgada, menos la adquiere aquella que declara la inadmisión, pues esta última se pronuncia, en algunos casos, por la inobservancia de requisitos de forma.

Continuando con la interpretación del primer texto, en el mismo se establece, por una parte, que una sentencia que deniegue una acción de inconstitucionalidad solo surte efectos entre las partes y para el caso concreto, entiendo que esta previsión aplica para el control difuso, pero no para el control concentrado, pues en este último no existe un caso concreto. De aplicarse esta disposición, lo cual me parece incompatible con la materia abordada, la misma parte que accionó por primera vez no podría accionar de nuevo, aunque su acción haya sido rechazada o declarada inadmisibile.

Por otra parte, el texto objeto de análisis es claro y preciso al establecer que la acción que “deniegue” (inadmisibilidad o rechazo de la acción) no produce cosa juzgada. Al consagrarse que este tipo de sentencia no adquiere el carácter señalado, resulta obvio que cuando se acoge la acción la sentencia si adquiere dicha característica. En todo caso, el segundo de los textos se encarga de dejar claramente establecido que estas últimas sentencias tienen dicha característica. En este sentido, la predica insistente de la doctrina fue asumida por el legislador dominicano. Así las cosas, mientras la norma se mantenga en el ordenamiento jurídico puede ser cuestionada. La existencia de los textos comentados implica, igualmente, que una segunda acción solo puede ser declarada inadmisibile por cosa juzgada, cuando la primera haya sido acogida.

Sin embargo, en el sistema constitucional colombiano todas las sentencias que dicte la Corte Constitucional en ejercicio de

su función jurisdiccional tienen autoridad de cosa juzgada, sin distinguir si resuelven o no el fondo, y menos aún si rechazan o acogen la acción. Efectivamente, según el artículo 243 de la Constitución de ese país “Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido del acto jurídico inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.”

Este texto es interpretado por la Corte Constitucional, en el sentido de que “Las sentencias de la Corte sobre temas de fondo o materiales, tanto de exequibilidad como de inexecutable, tienen una característica especial: no pueden ser nuevamente objeto de controversia. Porque la Corte debe confrontar de oficio la norma acusada con toda la Constitución, de conformidad con el artículo 241 superior el cual asigna la función de velar por la guarda de la integridad y supremacía de la Carta”.¹⁵⁴ En igual sentido, lo interpreta parte de la doctrina, pues se afirma que el alcance de la cosa juzgada supone que no puede “(...) estudiarse, nuevamente, un asunto ya estudiado y resuelto de fondo por la Corte Constitucional, en el ejercicio de su función de control constitucional, porque sus pronunciamientos tienen fuerza vinculantes (...)”¹⁵⁵

Como se aprecia, tanto la jurisprudencia como la doctrina matizan de manera considerable el texto objeto de interpretación, pues una interpretación apegada a la literalidad del contenido de dicho texto conduciría a pensar que todas las sentencias tendrían el carácter de la cosa irrevocablemente juzgada, sin embargo, con

¹⁵⁴ Véase sentencia C-131 de 1993. Párrafo 2.3.

¹⁵⁵ Bernal Pulido, Carlos, ob. cit., p.159.

la matización que hace tanto la jurisprudencia como la doctrina se excluyen las sentencias que no resuelven el fondo, es decir, que no tendría dicho carácter las que declaran inadmisibile la acción de inconstitucionalidad. En todo caso, aun con la matización indicada este sistema difiere del nuestro en el aspecto estudiado, ya que, mientras en aquel sistema adquieren dicho carácter las sentencias que rechazan y las que acogen, en el nuestro solo lo adquieren las últimas.. De esta manera, el Tribunal Constitucional dominicano tiene mayor margen que su homólogo colombiano para adaptar sus precedentes a los cambios que experimente la sociedad.

Otro aspecto de interés es el relativo a la parte de la sentencia que adquiere la autoridad de la cosa juzgada, es decir, si es solo el dispositivo o, si, por el contrario, también tiene este carácter la *ratio decidendi*. Parte de nuestra doctrina entiende que esta característica solo la tiene el dispositivo. Efectivamente, se afirma que “(...) contrario al efecto erga omnes, la cosa juzgada se predica del dispositivo y no de la motivación de la sentencia constitucional. Ello así, porque afirmar que la motivación tiene efecto de cosa juzgada implica atar al Tribunal Constitucional a la parte motiva de su sentencia, sin permitir un cambio de jurisprudencia. Esto echaría por el suelo la función creadora e integradora del Tribunal Constitucional e impediría que la actualización de la Constitución vía la jurisdicción constitucional.”¹⁵⁶

Esta línea doctrinal coincide, en parte, con la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, solo que este tribunal reconoce excepcionalmente el carácter de la cosa irrevocablemente juzgada a los motivos, pues ella considera que “Cuando los motivos son, no simples móviles de la determinación del juez

¹⁵⁶ Jorge Prats, Eduardo, ob. Cit., p. 574.

sino que se ligan internamente al dispositivo y son como “alma y nervio de la sentencia” constituye entonces un todo con la parte dispositiva de la sentencia y participa entonces de la fuerza que esta tenga.”¹⁵⁷

Al interpretar este criterio jurisprudencial, parte de la doctrina de ese país considera que para la Corte Constitucional existen dos modalidades de cosa juzgada que son: a) cosa juzgada explícita de la parte resolutive y b) cosa juzgada implícita “de los conceptos de la parte motiva que guarda una unidad de sentido con la parte dispositiva de la sentencia, de tal forma que no se pueda entender este sin la alusión aquellos [...] que guarden relación directa con la parte resolutive, así como con los que la corporación misma indique, pues tales argumentos, en la medida que tengan un nexo causal con la parte resolutive, son también obligatorios y, en esas condiciones, deben ser observados por las autoridades y corrigen la jurisprudencia”.¹⁵⁸

Es también discutible la cuestión relativa a si la nueva acción tiene que fundamentarse en motivos distintos a los evaluados por el Tribunal Constitucional cuando conoció la primera acción. Los textos nada dicen al respecto, pues se limitan a reconocer el carácter de la cosa juzgada a las sentencias que acogen la acción, dejando abierta la posibilidad de que se pueda accionar de nuevo en los demás casos, sin distinguir si los argumentos son diferentes a los invocados en la primera acción.

Por otra parte, la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada de la sentencia que acoge la acción en inconstitucionalidad

¹⁵⁷ Véase sentencia C-131 de 1993. Párrafo 2.3.

¹⁵⁸ Bernal Pulido, Carlos, *El Derecho de los Derechos*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá Colombia, 2008, p.158.

impide que se reincorpore al ordenamiento la norma declarada inconstitucional.¹⁵⁹ El escenario en el cual pudiera reincorporarse una ley declarada inconstitucional es, nos parece, aquel en el cual se aprueba una nueva ley con el contenido de la que fue declarada inconstitucional. De ocurrir lo anterior, se estaría desconociendo el artículo 184 de la Constitución, texto que establece que las decisiones del Tribunal Constitucional son vinculantes para los poderes públicos: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

En esta misma línea doctrinal la Corte Constitucional de Colombia estableció en la sentencia C-586 de 1995 que un precedente suyo puede servir de parámetro para declarar inconstitucional una norma, es decir, que se puede declarar inconstitucional una norma por violación de su precedente.¹⁶⁰

El carácter vinculante de las sentencias constitucional no tendría efectividad si el legislador pudiera responder dictando una nueva ley que tenga el mismo contenido de la ley declarada inconstitucional. Pero la complejidad de esta cuestión sugiere que cuando la situación se presente no se declare automática inconstitucional la nueva ley, sino que debe verse la particularidad de cada caso.

5.3. Sentencia que acoge una acción en inconstitucionalidad

Hay dos sistemas respecto de la determinación del momento en que tiene efectividad la sentencia que anula la norma inconstitucional: sistema *ex tunc* y sistema *exnunc*. Según el primero de los sistemas la norma anulada pierde su efectividad desde

¹⁵⁹ Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., p. 573.

¹⁶⁰ Bernal Pulido, ob. Cit., pp.170-171.

su nacimiento, se considera que la misma estuvo viciada desde el momento en que fue aprobada por el órgano que la dictó, en ese sentido, quedan invalidadas todas las relaciones jurídicas, consolidadas durante la vigencia de la norma. De acuerdo con el segundo sistema, la decisión que anula no tiene efectos retroactivos, sino hacia el futuro, de manera que las relaciones jurídicas consolidadas hasta la fecha de la sentencia mantienen su validez. El primero de estos sistemas fue seguido por el modelo de control de constitucionalidad vigente en los Estados Unidos, mientras que el segundo es seguido en Europa.¹⁶¹

Actualmente, el modelo americano ha sido atemperado considerablemente por la Corte Suprema, ella ha establecido que el efecto retroactivo de la sentencia aplica en materia penal y respecto de las materias civil y administrativa solo aplica para las relaciones jurídicas no consolidadas.¹⁶² Cabe destacar que para la Corte Suprema de los Estados Unidos; así como para el Tribunal Constitucional de España la retroactividad en la materia penal solo aplica para las cuestiones sustantivas, particularmente, en lo que concierne al monto de la pena, no así para las cuestiones procesales.¹⁶³ Este tema lo retomaremos más adelante.

En el caso del sistema dominicano, el tema debe ser analizado al amparo del artículo 110 de la Constitución en el cual se establece que “La ley solo dispone y se aplica para el porvenir, No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté sub júdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes

¹⁶¹ Véase Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., pp. 563-564.

¹⁶² Véase Jorge Prats Eduardo, ob. cit., p. 565.

¹⁶³ Véase Corte Suprema de Justicia, caso Linketter vs Walker 381, U.S. 618, 1965. 479 U.S. 314, 1987. Y Tribunal Constitucional de España, STC 145/1988, citadas por Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., p. 567.

públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior”.

Según el contenido de este texto constitucional, los derechos adquiridos conforme a la legislación vigente no pueden ser alterados por ningún poder, de manera que las decisiones dictadas por el Tribunal Constitucional, que es un poder de orden jurisdiccional, no pueden afectar las relaciones jurídicas consolidadas al amparo de la ley declarada inconstitucional. En coherencia con la previsión constitucional objeto de comentario, el legislador precisó que “La sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma produce efectos inmediatos y para el porvenir. Sin embargo, el Tribunal Constitucional podrá reconocer y graduar excepcionalmente, de modo retroactivo, los efectos de sus decisiones de acuerdo a las exigencias del caso.”¹⁶⁴

Este texto deja claramente establecida la aplicación inmediata de lo decidido por el Tribunal Constitucional, esto quiere decir que su efectividad comienza a partir del momento de su existencia, con lo cual se descarta la aplicación respecto de cuestiones que ocurrieron o se consolidaron con anterioridad a ella.

Por estas razones, consideramos correcta la afirmación relativa a que “(...) en el caso dominicano es inadmisibile el criterio de la irretroactividad en grado máximo de la sentencia constitucional. La razón fundamental de esta inadmisibilidat estriba en el carácter normativo de la sentencia constitucional y en el principio constitucional de la irretroactividad de las normas (artículo 110 de la Constitución). La sentencia constitucional es la

¹⁶⁴ Artículo 48 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procesos Constitucionales.

decisión de un legislador negativo: el Tribunal Constitucional. De ahí el carácter *erga omnes* de la sentencia constitucional. La declaratoria de inconstitucionalidad no equivale a la constatación o proclamación del vicio de la ley originario sino a una especie de derogación de la norma reputada inconstitucional. Por lo tanto, esa declaratoria debe surtir efectos para el futuro y no para el pasado, debiendo reconocerse la legalidad de los actos concluidos a su amparo.”¹⁶⁵

Ahora bien, el mismo texto que consagra el principio de la irrestroactividad contempla la posibilidad de que el Tribunal Constitucional dicte en determinados casos sentencias con efectos reatroactivos. En este sentido, consideramos que para que dicha excepción sea conforme con la Constitucional la retroactividad solo puede ser implementada por el Tribunal Constitucional al amparo del principio de favorabilidad, es decir, para favorecer a los titulares de derechos derivados de relaciones consolidadas durante la vigencia de la ley declarada inconstitucional.

Nos parece que un buen ejemplo de modulación retroactivo en beneficio del titular de derechos lo constituye la sentencia TC/0033/12, de fecha 15 de agosto. Se trata de la sentencia en la cual se cuestionó la constitucionalidad del artículo 7 de la ley No. 2559, del 4 de diciembre de 1950 y sus modificaciones, sobre impuesto a las sucesiones y donaciones. Según este texto “Cuando los beneficiarios de transmisiones sucesorales estén domiciliados en el extranjero o cuando residan fuera de la Republica pagarán un 50% más de los impuestos establecidos en la tarifa que figura en el artículo anterior”. En la especie, el accionante no solo invocó la inconstitucionalidad del referido texto, sino que reclamó, además,

¹⁶⁵ Jorge Prats, Eduardo, ob. Cit., p. 566.

la devolución de los impuestos pagados en cumplimiento de la ley que consideraba inconstitucional y, que, efectivamente, fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional.

La pretensión relativa a la devolución de los impuestos fue acogida por el Tribunal Constitucional, por las razones siguientes: “(...). 10.1. En virtud de la facultad que le confiere al Tribunal Constitucional el artículo 48 de la Ley No. 137-11 para reconocerle a la sentencia constitucional un efecto retroactivo y graduar excepcionalmente sus efectos de acuerdo a las exigencias del caso, este tribunal entiende que corresponde, en la especie, ordenar a la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.) el reembolso, única y exclusivamente en favor de los accionantes, de las sumas pagadas por concepto del recargo del 50% adicional al impuesto sucesoral que por su condición de dominicanos residentes en el exterior tuvieron que pagar los herederos del Sr. Juan José Dalmasí Montalvo, conservando la presente sentencia, fuera de este caso, sus efectos inmediatos y para el porvenir.”

La devolución de dichos impuestos fue correcta tal y como lo entendió el tribunal. Sin embargo, fue cerrada la posibilidad de que otros ciudadanos que pagaron el mismo impuesto pudieran reclamar en el futuro la devolución del dinero pagado, pues de manera expresa el tribunal estableció, tanto en la motivación como en el dispositivo, que fuera del caso discutido la sentencia mantenía “sus efectos inmediatos y para el porvenir.” Aquí subyace un conflicto entre el principio de seguridad jurídico y el valor justicia resuelto para el caso que nos ocupa, pero no necesariamente para casos futuros, en los cuales el tribunal pudiera apartarse de su precedente o atemperarlo.

La técnica de la modulación de los efectos de la sentencia ha sido utilizada por el Tribunal Constitucional en sentido inver-

so, es decir, no aplicando dichos efectos desde la publicación de la sentencia, sino postergando o defiriendo los mismos durante un tiempo determinado. Este tipo de modulación se comenzó a implementar a partir de la sentencia TC/0110/13, de 4 de julio. Mediante esta sentencia fue declarada inconstitucional la Resolución 14379-05, dictada por la Procuraduría General de la República, el 11 de noviembre. En ella se establecían que el alguacil debía estar acompañado de la fuerza pública cuando realizare medidas conservatorias, así como las medidas ejecutorias.

La inconstitucionalidad de dicha resolución se fundamentó en que los requisitos para la ejecución de las sentencias deben establecerse mediante ley, de manera que se violó el principio de legalidad. Además, la inconstitucionalidad se fundamentó en que corresponde a la Suprema Corte de Justicia y no a la Procuraduría General de la República, reglamentar el trabajo que realizan los alguaciles.¹⁶⁶

Sin embargo, y esto es lo que ahora interesa analizar, el Tribunal Constitucional decidió diferir los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad, diferimiento que se fundamentó de la manera siguiente:

“El artículo 47 de la Ley núm. 137-1, faculta a este tribunal sentencias interpretativas que van más allá de la dualidad tradicional (desestimación o rechazo de la demanda en inconstitucionalidad). El caso que ocupa a este órgano demanda el dictado de una inconstitucionalidad diferida o de constitucionalidad temporal, por cuanto se ha considerado que la anulación de la resolución atacada generaría una situación muy compleja al exponer la integridad física

¹⁶⁶ Véase los párrafos 10.8 y 10.9, pp. 11 y 12, de la Sentencia TC/0110/13, de 4 de julio.

y hasta la vida de los intervinientes durante la ejecución de una sentencia, así como la alteración del orden y de la paz público. Lo que se trata de evitar es que como consecuencia de un fallo de anulación se genere una situación aún más perjudicial que la que está produciendo la situación de inconstitucionalidad impugnada. Esto permite lo que la jurisprudencia alemana ha llamado “una afable transición” de la declarada situación de inconstitucionalidad al estado de normalidad”.¹⁶⁷

La finalidad del diferimiento de los efectos de una sentencia es, según el contenido del párrafo anterior, evitar los trastornos que generaría la efectividad inmediata del fallo, y su implementación procede cuando el perjuicio que supone mantener vigente la norma inconstitucional sea inferior al que causaría la inexistencia de dicha norma.. De manera que en cada caso el tribunal tiene la tarea de determinar cuál de las dos situaciones es menos gravosa para la sociedad, tarea que no es simple, sino más bien compleja.

Volviendo sobre el referido artículo 110 de la Constitucional, queda por analizar la excepción al principio de irretroactividad que se consagra en el mismo, y que concierne a que la norma es retroactiva “(...) cuando sea favorable al que está sub júdice o cumpliendo condena.” En torno a esta excepción interesa a la doctrina lo relativo a su alcance, es decir, si tiene aplicación tanto respecto de leyes sustantivas como de leyes procesales. Como ya indicamos, tanto la Corte Suprema de los Estados Unidos, como el Tribunal Constitucional de España se han referido al tema y han establecido que solo en caso de normas sustantiva, en particular, las que consagran sanciones penales, se aplica la irretroactividad.

¹⁶⁷ Véase los párrafos 10.12, p. 13, de la Sentencia Tc/0110/13, de 4 de julio.

Como se aprecia, los referidos tribunales distinguen entre normas sustantivas y normas procesales para determinar si aplica la retroactividad, distinción que para una parte de la doctrina no aplica en el sistema dominicano. En efecto, según esta posición doctrinal como “(...) la Constitución no distingue entre norma penales sustantivas y normas penales procesales, procede la declaración retroactiva de una sentencia que declare la inconstitucionalidad de dichas normas, sin distinguir la naturaleza de las mismas. Y es que la Constitución es clara cuando afirma que la “que la ley no tiene efectos retroactivos sino cuando es favorable al que está sub júdice o cumpliendo condena” (artículo 110). En todo caso, el análisis debe concentrarse no tanto en determinar si la norma penal declarada inconstitucional es de carácter sustantivo o procesal sino más bien en averiguar si la derogación de dicha norma es favorable o no al sub júdice o al condenado. Si no es favorable la sentencia solo surtirá efectos para el futuro y para los casos pendientes.”¹⁶⁸

Ciertamente, el artículo 110 de la Constitución dominicana no distingue entre leyes penales sustantivas y leyes penales procesales, contrario a lo que ocurre en el sistema español, donde sí se hace la distinción. Efectivamente, según el artículo 40, apartado uno de la Ley Orgánica No. 2/279 del Tribunal Constitucional, de 3 de octubre, “Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley no permitirá revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada o los que se hayan hecho aplicación, disposición o actos inconstitucionales, salvo en los

¹⁶⁸ Jorge Prats, Eduardo, ob. Cit., p. 567.

casos de los procesos penales o contencioso administrativos referente a un procedimiento sancionador en que como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad.”

Es en este contexto normativo que se dicta la referida sentencia STC/145/1988, de 12 de julio, en la cual se declara inconstitucional el segundo párrafo del artículo art. 2 de la Ley Orgánica 10/1980, de enjuiciamiento oral de delitos dolosos, menos graves y flagrantes, según el cual: «Serán competentes para el conocimiento y fallo de estas causas los Jueces de Instrucción del partido en que el delito se haya cometido. En ningún caso les será de aplicación la causa de recusación prevista en el apartado 12 del art. 54 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal». Este último precepto establece entre las causas de recusación de los Magistrados y Jueces la de haber sido instructor de la causa.

El referido texto se declara inconstitucional porque al dejarse abierta la posibilidad de que en la materia indicada el mismo juez pueda instruir la causa y conocer del fondo se vulneraba el derecho al juez imparcial, previsto en el artículo art. 24.2 de la Constitución. El Tribunal Constitucional español indicó en su sentencia, como ya señalamos, que “En cuanto a los efectos de esta Sentencia conviene recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 40.2 de la LOTC, la presente Sentencia no permitirá revisar procesos fenecidos mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada, pues no está en juego una reducción de la pena o una reducción de sanción administrativa o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad, únicos supuestos en que, según el citado artículo de la LOTC, la Sentencia tendría efectos

sobre los procesos terminados por Sentencia firme”.¹⁶⁹ De no hacerse esta precisión, hubieran sido nulas todas las sentencias con autoridad de cosa juzgada dictadas por el mismo juez que instruyó la causa.

5.4. Carácter vinculante de la sentencia dictada en materia de control directo de constitucionalidad

Respecto de los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional abordaremos lo relativo al carácter vinculante, los principios que justifican dicho carácter, la garantía del cumplimiento del precedente, la técnica del cambio de precedente y la técnica del distinguishing.

5.4.1. Carácter vinculante de los precedentes del Tribunal Constitucional

Por mandato expreso del constituyente, según consta en el artículo 184, todas las sentencias dictada por el Tribunal Constitucional “(...) constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. (...)”.

Esta característica de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional tiene las consecuencias que indicamos a continuación: a) la sentencia constitucional tiene el mismo valor que de la ley; b) el legislador no puede reincorporar al ordenamiento preceptos declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional c) los jueces deben interpretar la ley y los reglamentos según los principios constitucionales tal como lo ha interpretado el Tribunal Constitucional en sus sentencias; d) el Tribunal Constitucional queda vincula-

¹⁶⁹ Véase el No. 9, de la sentencia TC/145/1988, de 12 de julio.

do a sus propias decisiones por una exigencia de seguridad jurídica.¹⁷⁰

Reconocer carácter vinculante a los precedentes es importante en cualquier sistema, pero cuando se trata de ordenamientos que, como el nuestro, pertenecen a la familia jurídica romano germánico la importancia es aún mayor, pues en esta familia jurídica tradicionalmente la ley ha tenido mayor peso que la jurisprudencia, contrario a lo que ocurre en los ordenamientos de la familia jurídica del common law. Cabe destacar, sin embargo, que en materia de Derecho Procesal Penal nuestro ordenamiento sigue la tradición del common law, razón por la cual los precedentes son vinculantes, pues la violación de un precedente establecido por la Corte de Apelación o por la Suprema Corte de Justicia constituye un medio de casación, que puede dar lugar a la casación o anulación de la sentencia que adolece de dicho vicio.¹⁷¹

5.4.2. Principios que justifican el carácter vinculante del precedente

El carácter vinculante del precedente se sustenta en dos principios esenciales del ordenamiento jurídico, como son la igualdad y la seguridad jurídica. El primero de los principios supone que el derecho debe ser interpretado de manera uniforme, sin tomar en cuenta la identidad de quienes participan en el proceso, evidentemente que esta interpretación uniforme del derecho solo es posible cuando se trate de casos que sean, no

¹⁷⁰ Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., p.574; Acosta de los Santos, Hermógenes, ob. cit., p. 279.

¹⁷¹ Véase el artículo 426.2, del Código Procesal Penal.

necesariamente iguales, sino que coincidan en los elementos fácticos esenciales.¹⁷²

El segundo de los principios es tan importante como el anterior, pues quienes forman parte de una sociedad tienen la necesidad de orientarse respecto de la interpretación que hacen los jueces del derecho, orientación que solo se garantiza si la referida interpretación es coherente, es decir, si el precedente se respeta. Esta coherencia contribuye, sin dudas a la seguridad jurídica y a aumentar la confianza en la aplicación del derecho.¹⁷³

No obstante, no puede perderse de vista que la sociedad evoluciona, con las nuevas generaciones surgen nuevos valores, fenómenos sociales que no solo generan la necesidad de nuevas leyes, sino también que las leyes existentes sean interpretadas con una nueva visión, por lo cual no es posible que los precedentes se mantengan inalterables de manera indefinida. Por esta razón, generalmente se admite tanto la técnica del cambio de precedente como la técnica del *distinguishing*, las cuales se pueden implementar bajo determinadas condiciones, tal y como explicamos en los párrafos que siguen.

5.4.3. La técnica del cambio de precedente y la técnica del *distinguishing*

Las razones indicadas en el párrafo anterior justifican el cambio de precedente, pero dicho cambio debe ser objetivamente argumentado, para que quede claro que el mismo no obedece

¹⁷² Alexis, Robert, al referirse al tema sostiene que el respeto la aplicación del precedente está justificada porque en toda concepción de la justicia subyace la concepción formal de tratar de igual manera a todos los demás. P. 377.

¹⁷³ Robert Alexy, Ob. Cit. p. 380.

a la existencia de actores distintos en el segundo caso. En este sentido, el Tribunal Constitucional español ha establecido que por la vía del amparo constitucional se pueden sancionar los cambios de precedentes sustentados en la identidad de las partes o en su estatus social.¹⁷⁴

En igual sentido se pronunció el Tribunal Constitucional dominicano, ya que anuló, vía el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales (recurso que tiene similitud con el amparo constitucional español) una sentencia dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, en razón de que advirtió un cambio de precedente desprovisto de motivación que justificara dicho cambio. En efecto, en la sentencia TC/0094/13, de 4 de junio se estableció que:

“El valor de la continuidad del criterio jurisprudencial radica en que la variación del mismo, sin una debida justificación, constituye una violación a los principios de igualdad y de seguridad jurídica. La violación al principio de igualdad consistió en que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia declaró admisibles los recursos de casación interpuestos por los señores Juan Esteban Olivero Rodríguez y Bolan Sosa, así como el interpuesto por Tomás Marcos Guzmán Vargas; mientras que declaró inadmisibile el que interpusieron los ahora recurrentes en revisión constitucional, los señores Rafael Cruz Medina y Ricardo Díaz Polanco, a pesar de que dichos abogados recurrieron contra una sentencia en la cual se habían resuelto cuestiones similares a la que se contraen las impugnadas por los anteriores recurrentes. El desconocimiento al principio de seguridad jurídica radica en que los recurrentes obtuvieron un resultado distinto al razonablemente previsible, en el sentido de que siendo su

¹⁷⁴ Sentencia 144/1988, de 12 de julio, Fj. 3, citada por Asís Roig. Ob. Cit., p. 269.

caso igual a aquellos en que, de manera reiterada, se había declarado admisible el recurso de casación, lo normal era que esperaran que corriera la misma suerte, es decir, que lo declararan admisible.¹⁷⁵

De la lectura del párrafo transcrito se aprecia que el Tribunal Constitucional fundamenta su decisión, coincidiendo con la doctrina, en que un cambio de precedente que no es sustentado objetivamente constituye una violación a los principios de igualdad y seguridad jurídica.

El rigor de la motivación se exige, igualmente, cuando se aplica la técnica del *distinguishing*, es decir, cuando el precedente se mantiene, pero no se aplica en un determinado caso, debido a que está presente una particularidad que no lo permite.

5.4.4. Mecanismo para garantizar el carácter vinculante del precedente¹⁷⁶

La sola consagración del carácter vinculante de las decisiones del Tribunal Constitucional no garantizaría su cumplimiento, por esta razón, es de mucha importancia consagrar mecanismos mediante los cuales se sancione el abandono o modificación del precedente, sin la debida motivación. Tal mecanismo fue previsto por el legislador dominicano, en la Ley No. 137-11, en la que se establece que una de las causales de revisión constitu-

¹⁷⁵ Véase sentencia Tc/0094/13, de 4 de junio, párrafos: 9.l, 9.n, 9.p, pp. 12-14.

¹⁷⁶ El título se corresponde con el artículo publicado en la obra colectiva *El precedente Constitucional y Judicial: Análisis Crítico*, homenaje a Michele Taruffo, bajo la dirección de Alejandro Moscoso Segarra, Santo Domingo, República Dominicana, 2019, pp.109-129. De manera que en esta ocasión me limito a hacer algunas puntualizaciones.

cional de una decisión jurisdiccional es el desconocimiento de un precedente del Tribunal Constitucional.¹⁷⁷

La consagración de este mecanismo tiene una gran utilidad, pues la inobservancia de un precedente del Tribunal Constitucional tiene una consecuencia que es la anulación de la sentencia. Este mecanismo, como ya indicamos, también aplica en el ámbito del Poder Judicial, al menos en lo relativo al auto precedente.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Según el artículo 53.2, de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio, el recurso de revisión constitucional de decisiones procede cuando se alegue la violación a un precedente del Tribunal Constitucional.

¹⁷⁸ Véase sentencia TC/0094/13, de 4 de junio, comentada por Acosta de los Santos, Hermógenes, “Las garantías de la Eficacia del Precedente: Especial referencia al ordenamiento jurídico dominicano”. En Moscoso Segarra, Alejandro, (Director) *El Precedente Constitucional y Judicial: Análisis Crítico, Homenaje a Michel Taruffo*, pp. 115-116.

CAPÍTULO II

EL CONTROL PREVENTIVO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Sumario: 1. La legitimación. 2. Efectos de la decisión del Tribunal Constitucional. 3. Importancia del control preventivo de los tratados internacionales

El control preventivo de constitucionalidad se implementa en pocos países, pues en la mayoría de los sistemas rige el control *a posteriori*. En el caso del sistema dominicano, entendemos que esta modalidad de control nunca existió; sin embargo, antes de la entrada en vigencia de la actual Constitución, una parte de la doctrina sostuvo que los presidentes de las Cámaras del Congreso estaban facultados para accionar en inconstitucionalidad contra los proyectos de leyes.¹⁷⁹ En el artículo 185.2 de la Constitución se consagra el control preventivo de constitucionalidad, pero solo respecto de los tratados internacionales, con lo cual el constituyente dominicano siguió la tendencia imperante en el

¹⁷⁹ Sobre el debate suscitado en torno a la existencia del control preventivo en nuestro sistema, véase Acosta de los Santos, Hermógenes, ob. cit., pp. 243-253.

Derecho Comparado, pues son muchos los países que cuentan con un mecanismo similar.

1. La legitimación

La legitimación en esta modalidad de control de constitucionalidad debe abordarse de una manera particular, porque a diferencia de lo que ocurre con el control de constitucionalidad de las normas jurídicas, en esta no se plantea un cuestionamiento de constitucionalidad, es decir, que este control tiene una configuración diferente, ya que “su objeto no es, o no tiene porqué ser, exactamente impugnatorio”, pues “La finalidad es comprobar si existe obstáculo constitucional a la prestación del consentimiento a un tratado internacional.”¹⁸⁰ Ciertamente, el Presidente de la República no impugna el tratado internacional, sino que lo somete ante el Tribunal Constitucional para que este revise su conformidad con la Constitución. De hecho, en la experiencia dominicana, lo que generalmente hace el Presidente de la República es defender, vía el consultor jurídico del Poder Ejecutivo, el tratado internacional. Se trata de una defensa natural y muy obvia, porque sería un contrasentido que impugne un instrumento internacional firmado por el o su representante.

Según la Suprema Corte de Justicia corresponde al Presidente de la República someter ante el Tribunal Constitucional el tratado internacional para la revisión constitucional, antes de someterlo a ratificación ante el Congreso Nacional.¹⁸¹

¹⁸⁰ Pérez Tremsp, Pablo, *Los procesos constitucionales. La experiencia española*, editora Palestra, Lima, Perú, 2006, p. 91.

¹⁸¹ SCJ. Sentencia No. 8, 22 de septiembre, 2010, BJ. 1198, p. 50 Citada por Acosta de los Santos, Hermógenes, ob. cit., pp. 253-254.

Este criterio jurisprudencial no es compartido por una parte de la doctrina, la cual considera que el control preventivo de los tratados ha sido instaurado para la salvaguarda de la Constitución, razón por la cual entiende que no solo el Presidente de la República tiene interés en el control de constitucionalidad del tratado, sino todos los órganos que intervienen en el proceso de normativización de dicho instrumento. En este sentido, se plantea que el Congreso Nacional puede solicitar al Tribunal Constitucional la revisión constitucional antes de ratificarlo.¹⁸² En este mismo orden, se considera que puede ser muy útil para la conversación constitucional y para ayudar a que el Tribunal Constitucional tome una mejor decisión que la mayoría de una de las Cámaras del Congreso pueda impugnar el tratado y que los amigos de la corte tengan la oportunidad de opinar.¹⁸³

Respecto de la conveniencia de que el *amicus curiae* (amigo de la corte) opine, se trata de un planteamiento doctrinal compartido por el Tribunal Constitucional, en razón de que, en su Reglamento Jurisdiccional, aprobado por el pleno celebrado el 14 de diciembre de 2014 se prevé la indicada figura en la materia que nos ocupa.

La apertura en materia de control constitucional siempre es útil, pero seguimos pensando que no debe perderse de vista que esta modalidad de control de constitucionalidad difiere del

¹⁸² Perdomo Cordero, Nassef, “La Supremacía Constitucional y Tratados Internacionales Aproximación a los Efectos del Control Previo de la Constitucionalidad de Tratados Internacionales en República Dominicana”. En Ferrer Mac-Gregor, y Jorge Prats, Eduardo, coordinadores, VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Constitucional Procesal Constitucional Dominicano, tomo II, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, (IIDPC), Santo Domingo, República Dominicana, 2011, p. 389.

¹⁸³ Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., p.537.

control de constitucionalidad de las normas jurídicas, pues este último supone un cuestionamiento constitucional, lo que no ocurre en el control preventivo de constitucionalidad, ya que el Presidente de la República no impugna el tratado internacional, sino que lo somete ante el Tribunal Constitucional para que este revise su conformidad con la Constitución.

Una legitimación amplia en la forma que se prevé para el control *a posteriori* no tendría mucha incidencia en un sistema control preventivo de tratados internacionales que, como el nuestro, es preceptivo, lo que implica que no existe la posibilidad de que un solo tratado pueda ser ratificado sin un previo examen de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional. Así las cosas, no parece existir necesidad de que otros órganos o personas física tengan legitimación en la materia.¹⁸⁴

Por esta razón, entendíamos que era conveniente que en la ley de la jurisdicción constitucional se estableciera que el control preventivo de los tratados internacionales difería de la acción en

¹⁸⁴ Massó Garrote, Marcos Francisco, considera que parece existir una incoherencia inexplicable reconocer legitimación solo al Presidente de la República para promover el control preventivo de los Tratados Internacionales como se desprende de la interpretación del artículo 57 de la Ley 137-11, dado el hecho de que el parámetro para accionar en inconstitucionalidad a posteriori es bastante amplio. A su juicio la restricción consagrada en el indicado artículo 57 neutraliza el potencial del control preventivo. Si embargo, al mismo tiempo entiende que “En el modelo dominicano este criterio restrictivo y unipersonal de la legitimación se atenúa al ser un instrumento procesal obligatorio y no potestativo del Presidente de la República que, en todo caso, ante la firma de cualquier Tratado Internacional deberá someter automáticamente al TC. “El control previo de los tratados internacionales”. En Ferrer Mac-Gregor, y Jorge Prats, Eduardo, coordinadores, VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Constitucional Procesal Constitucional Dominicano, tomo II, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, (IIDPC), Santo Domingo, República Dominicana, 2011, pp. 509-510.

inconstitucionalidad, por tratarse de un trámite administrativo que debía agotar el Presidente de la República para que el tratado pudiera ser ratificado por el Congreso Nacional.¹⁸⁵ Tal planteamiento, así como el criterio establecido en la sentencia de la Suprema Corte de Justicia comentada, se refleja en el contenido del artículo 55 de la Ley 137-11, pues en este texto se consagra que: “Previo a su aprobación por el Congreso Nacional, el Presidente de la República someterá los tratados internacionales suscritos al Tribunal Constitucional, a fin de que este ejerza sobre ellos el control previo de constitucionalidad”.

Aquí de lo que se trata es de que el constituyente pone a cargo del Presidente de la República la obligación de solicitar al Tribunal Constitucional que verifique la compatibilidad del tratado internacional con la Constitución. De manera que “(...) si el Poder Ejecutivo envía al Congreso Nacional un tratado internacional para ser ratificado, sin que previamente se haya verificado su conformidad con la Constitución, dicho tratado no debe ser ratificado y el Poder Legislativo tiene la facultad de devolverlo al Poder Ejecutivo para que el Presidente de la República cumpla con el trámite constitucional.”¹⁸⁶

En esta misma línea doctrinal se considera que la Suprema Corte de Justicia actuó de manera lógica y coherente con el proceso de adopción de los tratados internacionales previsto en la Constitución en los artículos 26.1, 26.2, 93.1.1, y 128.1.d.¹⁸⁷ Opinión que compartimos al igual que otros autores quienes

¹⁸⁵ Acosta de los Santos, Hermógenes, ob. cit., p.253.

¹⁸⁶ Acosta de los Santos, Hermógenes, ob. cit., p.253.

¹⁸⁷ Valera Montero, Miguel Aníbal, *Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial*, (1910-2012), Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo República Dominicana, 2013, p. 864.

de manera categórica afirman que: “es importante que solo el Presidente de la Nación pueda someter el convenio a revisión del TC”, ya que ello deviene acorde con su potestad de llevar a cabo la política exterior del país”.¹⁸⁸

En definitiva, como lo que se plantea con el control preventivo del tratado no es un cuestionamiento de constitucionalidad, entendemos que el trámite previsto por el constituyente concierne agotarlo de manera exclusiva al Presidente de la República.

2. Efectos de la decisión del Tribunal Constitucional

En el artículo 57 de la Ley 137-11 se establece que la decisión del Tribunal Constitucional es vinculante para el Congreso Nacional y para el Poder Ejecutivo. Esta previsión es una repetición de lo establecido en el artículo 184, texto en el que se consagra el carácter vinculante de las sentencias del Tribunal Constitucional. Esto implica, en términos prácticos y concretos, que cuando el tratado es declarado inconstitucional el Poder Ejecutivo no puede requerir su ratificación y en caso de que se hiciera el Congreso Nacional no debe ratificarlo.

De manera que ante tal eventualidad, el Estado tiene “(...) dos alternativas: modificar su Constitución o simplemente no ratificar el instrumento internacional.”¹⁸⁹ Además de estas dos alternativas se plantea una tercera que es la renegociación

¹⁸⁸ Bazán, Víctor, “Panorama del control de constitucionalidad de los tratados internacionales en algunos espacios jurídicos latinoamericanos”. En *Revista Dominicana de Derecho Procesal Constitucional*, Año 3, Núm. 3, 2018, p. 108.

¹⁸⁹ Acosta de los Santos, Hermógenes, “Implicaciones del control de constitucionalidad de los tratados internacionales”. En *Revista Gaceta Judicial*, No. 262, septiembre, 2008, pp. 58-59.

del tratado¹⁹⁰, lo cual comparto, porque en algunos casos esto es viable.

Ahora bien, en el supuesto en que el tratado se haya declarado conforme con la Constitución se aplica el párrafo único del referido artículo 57, en el cual se establece que no puede impugnarse el tratado respecto de los motivos valorados por el Tribunal Constitucional. En aplicación de este texto, la admisibilidad de una eventual acción en inconstitucionalidad está condicionada a que el accionante invoque motivos diferentes a los valorados por el Tribunal Constitucional.

En la sentencia de la Suprema Corte de Justicia anteriormente comentada, el alto tribunal sostuvo que la decisión del Tribunal Constitucional en la materia que nos ocupa tiene “(...) efectos *erga omnes*; excluyendo la posibilidad de que una vez ratificado un tratado internacional pueda ser atacado por la vía de la acción en inconstitucionalidad”. Este criterio jurisprudencial se aleja de la disposición que regula la materia, ya que el párrafo del artículo 57 de la Ley 137-11 lo que prohíbe es que el tratado internacional declarado conforme con la Constitución sea cuestionado ante cualquier tribunal, incluyendo el Tribunal Constitucional, por los mismos motivos que se valoraron preventivamente.¹⁹¹ Ciertamente, que lo decidido por la Suprema Corte de Justicia va más allá de la previsión del artículo 57, pero no se debe perder de vista que el criterio jurisprudencial se estableció antes de que existiera el indicado texto, pues la sentencia de referencia es de fecha 22 de septiembre de 2010 y la Ley 137-11 es de 13 de junio.

¹⁹⁰ Perdomo Cordero, Nassef, ob. cit., p. 390.

¹⁹¹ Valera Montero, Miguel Valerio, ob. cit., p. 865.

Igualmente, se sostiene que no es razonable que se prohíba cuestionar el tratado por motivos que no fueron valorados por el Tribunal Constitucional, ya que, por una parte, no existe posibilidad de hacer un análisis profundo de constitucionalidad por la vía del control preventivo y, por otra parte, el artículo 31, párrafo I, de la Ley 137-11, texto que es de aplicación general, permite al Tribunal Constitucional cambiar sus precedentes, a condición de que argumente rigurosamente dicho cambio.¹⁹² En adición a lo anterior, se afirma que la necesidad de salvaguardar la seguridad jurídica y la responsabilidad internacional no son razones suficientes para mantener una violación constante a la supremacía constitucional.¹⁹³

Comparto la tesis anterior, porque aunque la lógica de controlar la constitucionalidad de manera preventiva es evitar los trastornos que genera en las relaciones internacionales la declaratoria de inconstitucionalidad de un tratado después de entrado en vigencia,¹⁹⁴ no menos cierto es que en un Estado de Derecho Constitucional no es tolerable la permanencia de una norma contraria a la Constitución, pues esto constituye una devaluación de un principio fundamental del sistema, como lo es la supremacía de la Constitución.

¹⁹² Valera Montero, Miguel Valerio, *ibidem*, p. 866.

¹⁹³ Valera Montero, Miguel Valerio, *ob. cit.*, p. 867.

¹⁹⁴ Véase Pérez Tremps, Pablo, *ob. cit.*, p. 91. Este autor sostiene que, aunque el control preventivo tenga su lógica el deseo de evitar los efectos que en el ámbito internacional puede comportar la declaración de inconstitucionalidad de un tratado ya incorporado al ordenamiento, el control previo no excluye la posibilidad de controlar a posteriori los tratados internacionales, sea mediante recurso de inconstitucionalidad, sea mediante una cuestión de inconstitucionalidad.” (p. 91).

Sin embargo, pienso que la viabilidad del control *a posteriori* del tratado internacional, cuando se cumple la condición indicada, no debería fundamentarse en el artículo 31, párrafo I, de la Ley 137-11, que consagra la facultad que tiene el tribunal para variar sus precedentes, pues los cambios de precedente no operan respecto del mismo caso, sino respecto de un caso nuevo, de manera que el cambio de precedente no puede afectar al mismo caso en que este se estableció. Me parece que el fundamento debe ser el artículo 44 de la Ley 137-11, en el cual se establece que la sentencia que deniegue la acción en inconstitucionalidad no adquiere autoridad de cosa juzgada, lo cual implica que queda abierto una posterior acción contra la misma norma y, en este caso, contra el mismo tratado internacional.

En otro orden, parte de la doctrina defiende el control *a posteriori* de los tratados internacionales sin condicionamiento, en el entendido de que la seguridad que se pretende salvaguardar con el control *a priori* no justifica la prohibición del control *a posteriori* del tratado. En este sentido, se sostiene que dicha prohibición no es compatible con la figura de la inconstitucionalidad sobrevinida, consistente en que siendo la Constitución la norma suprema del ordenamiento, si ella cambia, forzosamente varía el resto del derecho y que, además, dicha prohibición impediría adaptar la Constitución a la evolución social.¹⁹⁵ Comparto, en parte esta tesis, ya que, como muy bien se ha indicado, la proclamación de una nueva Constitución puede convertir normas constitucionales en inconstitucionales; el mismo fenómeno se puede producir a consecuencia de la evolución social. Sin embargo, pienso que, de producirse dichos fenómenos, lo más viable es que el país recurra a la figura de la denuncia o renegociación del tratado.

¹⁹⁵ Perdomo Cordero, Nassef, ob. cit., pp. 390-391.

3. Importancia del control preventivo de los tratados internacionales

El sentido común indica que los vicios de inconstitucionalidad de una norma debieran subsanarse desde el primer momento en que se tiene conocimiento de los mismos. Desde esta óptica, parecería conveniente consagrar el control preventivo de las leyes con la finalidad de que los legisladores que advirtieran un vicio de inconstitucionalidad pudieran accionar antes de que el proyecto de ley aprobado se convierta en norma obligatoria. Este sistema existe en algunos países, aunque con matices en cada uno ellos.

Así, por ejemplo, en Francia es preceptivo el control preventivo de los reglamentos internos del Parlamento y las leyes orgánicas, por lo cual el Primer Ministro tiene la obligación de remitir al Consejo Constitucional los proyectos aprobados para que sea revisada su constitucionalidad antes de la promulgación. En cambio, respecto de las demás leyes dicho control es facultativo y puede requerirlo el Presidente de la República, el Primer Ministro y sesenta diputados o sesenta senadores.¹⁹⁶

Este modelo de control preventivo fue seguido por España, en la medida que existió, aunque solo de manera facultativa, respecto de las leyes orgánicas, los estatutos autonómicos y los tratados internacionales. Sin embargo, en la actualidad solo se contempla en lo que concierne a los tratados internacionales,

¹⁹⁶ El control preventivo de las leyes orgánicas y los estatutos autonómicos fue abolido mediante la ley 4-85, mediante la cual se derogó el artículo 79 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español, respecto de los tratados internacionales se mantiene el control preventivo, según el artículo 95.2 de la Constitución y el artículo 78 la indicada ley. Véase Pérez Tremps, Pablo, ob. cit., p. 90. Véase, igualmente, Acosta de los Santos, Hermógenes, ob. cit., pp. 104-107.

pues en las demás materias fue abolido, porque en la práctica las leyes de mayor relevancia para el sistema eran cuestionadas antes de ser aprobadas, es decir, preventivamente, lo cual se interpretó como una interferencia en la labor del Parlamento.¹⁹⁷

Otro sistema paradigmático de control preventivo de constitucionalidad es el costarricense, en el que existe la consulta legislativa y el veto presidencial. La primera la puede ejercer un grupo de diez diputados y la segunda el Presidente de la República. Este control es preceptivo respecto de la reforma constitucional, la reforma de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y de los Tratados Internacionales.¹⁹⁸

El panorama anterior nos revela que existe una tendencia a mantener el control preventivo respecto de los tratados internacionales. Sin embargo, parte de la doctrina nacional considera que este proceso constitucional carece de importancia. Esta tesis se sustenta en que el proceso constitucional que nos ocupa es un “ejercicio burocrático inútil que carga tanto el proceso de aprobación de estos como al Tribunal Constitucional”;¹⁹⁹ realidad que se ha revelado en la práctica, ya que el Tribunal Constitucional se limita a examinar aspectos muy puntuales relacionados con las obligaciones o deberes asumidos por el Estado.²⁰⁰

La tesis anterior es respaldada por quienes consideran que siguiendo la regulación prevista sobre la materia en la Ley 137-11, no existe posibilidad de hacer un control de constitucionalidad riguroso y exhaustivo.²⁰¹ Al respecto se invocan varias razones,

¹⁹⁷ Véase Acosta de los Santos, Hermógenes, ob. cit., pp. 107-108.

¹⁹⁸ Véase Acosta de los Santos, Hermógenes, ob. cit., pp. 110-113.

¹⁹⁹ Valera Montero, Miguel Valerio, ob. cit., p. 867.

²⁰⁰ Valera Montero, Miguel Valerio, ob. cit., p. 868.

²⁰¹ Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., p.539.

las cuales sintetizamos a continuación: a) el Presidente de la República no facilita la labor del tribunal, porque no consulta ni pregunta sobre la constitucionalidad del tratado; b) el tribunal aprecia *in abstracto* la constitucionalidad, sin tener la oportunidad de ver operando in concreto al tratado, lo cual dificulta su tarea de defender la Constitución.²⁰²

En torno a los cuestionamientos formulados respecto de la utilidad e importancia del control preventivo, coincidimos en algunos aspectos. En este sentido, entendemos que el control preventivo del tratado tendría mayor eficacia si se diera el debate que se propone. Pienso, igualmente, que el hecho de que el control de constitucionalidad se realice antes de la implementación del tratado dificulta advertir todas las implicaciones que tendría el mismo para los intereses del país.

Sin embargo, si bien es cierto que los referidos elementos pueden dificultar la labor del Tribunal Constitucional, también es cierto que los mismos no impiden que en cada caso se pueda determinar si el tratado colide con principios y valores esenciales de la Constitución. Esto es lo mínimo que se puede esperar de un Tribunal Constitucional, independientemente de que el Presidente de la República formule o no dudas.

Es probable que en algunas de las primeras sentencias dictadas en la materia el examen de constitucionalidad realizado no satisfaga las expectativas de la doctrina, pero en la generalidad de los casos se hace un examen exhaustivo del tratado. Hay dos decisiones del Tribunal Constitucional que constituyen evidencia de la necesidad e importancia del control preventivo de los tratados internacionales, me refiero a la sentencia TC/0037/12,

²⁰² Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., p.537.

de fecha 7 de septiembre y la sentencia TC/0325/15, de fecha 25 de septiembre. Mediante la primera se declaró contrario a la Constitución “El Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Dominicana”, de fecha 29 de noviembre de 2011, porque en el mismo se consagraba un concepto restringido del territorio, ya que dicho concepto excluía el espacio aéreo, lo cual el Tribunal Constitucional interpretó como una violación al principio constitucional de la soberanía. De manera precisa, el Tribunal Constitucional estableció que: “En conclusión, la inclusión en el Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de un concepto restringido de territorio y que no abarca el reconocimiento de que el Estado tiene “soberanía” plena en el espacio aéreo situado sobre su territorio, limita el ejercicio pleno de la soberanía consagrado en la Constitución Dominicana y por tanto lo contradice.”

En la segunda sentencia, se declaró inconstitucional el “Acuerdo sobre Estatus del Personal de los Estados Unidos en la República Dominicana”, intervenido entre el Gobierno de la República Dominicana y el Gobierno de los Estados Unidos de América, en fecha veinte (20) de enero de dos mil quince (2015). Este acuerdo tiene un nivel de complejidad superior al anterior, porque su objetivo es de difícil comprensión y, además, por las prerrogativas y privilegios que se le reconocía al “personal de los Estados Unidos” y a los “contratistas de los Estados Unidos”; privilegios y prerrogativas que sintetizamos a continuación, para luego explicar los argumentos desarrollados por el Tribunal Constitucional para justificar la declaratoria de inconstitucionalidad del referido acuerdo.

Previo a referirme a los privilegios y prerrogativas reconocidos en el acuerdo “al personal de los Estados Unidos” y a los “contratistas de los Estados Unidos”, nos parece importante establecer el significado de estas expresiones, las cuales aparecen definidas en el acuerdo. Según el artículo II.1 se considera “personal de los Estados Unidos” a los miembros de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos y a los funcionarios civiles del departamento de Defensa de los Estados Unidos que se encuentren temporalmente en territorio dominicano. Mientras que según el artículo II.2. se considera “contratistas de los Estados Unidos” a las compañías y firmas que no son de la República Dominicana, y sus empleados que no son nacionales de la República Dominicana, bajo contrato con el Departamento de Defensa de los Estados Unidos que estén temporalmente presentes en la República Dominicana en conexión con actividades en el marco del presente Acuerdo.

Respecto de los privilegios y derechos reconocidos en el acuerdo, los más relevantes son los siguientes: a) “El personal de los Estados Unidos” tendrá privilegios e inmunidades equivalentes a los que tienen el personal administrativo y técnico de una misión diplomática (artículo III del acuerdo); b) Derecho a usar armas y uniforme militar en el territorio nacional (artículo IV del acuerdo); c) Las embarcaciones y vehículos del Departamento de Defensa de los Estados Unidos podrán entrar, salir y moverse libremente en el territorio nacional (artículo IX.1 del acuerdo); d) “Las aeronaves y embarcaciones del Gobierno de los Estados Unidos estarán libres de inspección y abordaje” (IX.5 del acuerdo); e) El Departamento de Defensa de los Estados Unidos tiene derecho a usar a título gratuito todo el espectro radioeléctrico de la República Dominicana (artículo XII del acuerdo); f) Las partes renuncian a reclamar reparación por los daños

y perjuicios que causen los militares y civiles de ambas partes. (artículo XIII de acuerdo) y g) Las reclamaciones de terceros se resolverán de acuerdo con las leyes de los Estados Unidos y, en tal sentido, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos instalará una oficina en el territorio de la República Dominicana que se encargará de recibir y garantizar el procesamiento y solución de las reclamaciones. (artículo XIII del acuerdo)

El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el referido acuerdo, como indicamos anteriormente, en razón de que su contenido era contrario “(...) a la inviolabilidad de la soberanía y al principio de no intervención y que, además, suponen un riesgo para la seguridad nacional, constituiría una violación a la supremacía de la Constitución consagrada en el artículo 6 de dicho texto sustantivo (...)”.²⁰³ El tribunal estableció, igualmente, que el acuerdo limita “(...) el ejercicio de la soberanía nacional y suponen una injerencia por tiempo indeterminado de cuerpos militares extranjeros en el territorio nacional, y a la vez que su contenido en toda su extensión genera privilegios a favor del Departamento de Defensa y las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, más allá de las previsiones y posibilidades que consagra la Constitución de la República, todo esto obviando la reciprocidad que debe estar presente en las convenciones internacionales; este órgano constitucional determina que procede declarar la no conformidad con la Constitución dominicana del indicado acuerdo.”²⁰⁴

Entendemos que declarar inconstitucional a posterioris un acuerdo de tan complejo por su dimensión política y militar,

²⁰³ Véase el párrafo 11.13 del acuerdo.

²⁰⁴ Véase párrafo 11.14 del acuerdo.

como el que nos ocupa, generaría gravísimas tensiones en las relaciones diplomáticas de los países partes. Pero, la inviabilidad del control a posterioris no radica solo en los trastornos indicados, sino también en que en materia de tratados internacionales esta modalidad no logra el objetivo perseguido, la expulsión de la norma del ordenamiento, en razón de que, aunque este sea declarado inconstitucional el Estado mantiene sus obligaciones, *so pena* de ser sancionado económica, moral y políticamente en el orden internacional. Esto así, porque un Estado no puede invocar disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado,²⁰⁵ a menos que la disposición interna concierna a la competencia para celebrar el tratado y que la violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de derecho interno.²⁰⁶

En esta línea de pensamiento, el control preventivo es visto como una técnica novedosa y relevante que evita, como ya hemos indicado, que el Estado comprometa su responsabilidad internacional por la puesta en vigor de un tratado internacional contrario a la Constitución luego de su puesta en vigor.²⁰⁷ Se argumenta, igualmente, que se trata de un mecanismo que tiene una gran utilidad, pues “(...) permite compaginar la supremacía constitucional con la responsabilidad internacional del Estado,

²⁰⁵ En el artículo 27 del Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969, entrado en vigor, el 23 de enero de 1980, se establece que: “Una parte no puede invocar disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.”

²⁰⁶ Artículo 46 del referido Convenio de Viena.

²⁰⁷ Rodríguez, Cristóbal, “Comentario al Título VII de la Constitución”. En Villaverde Gómez, Carlos y Díaz, María Dolores, *Constitución Comentada*, Fundación Institucionalidad y Justicia, Santo, República Dominicana, 2015, p. 401.

ya que impide contraer con otros sujetos de Derecho Internacional compromisos que sean contrarios a la Norma Fundamental.”²⁰⁸

La razón anterior es la que ha motivado a muchos países a mantener el control preventivo de los tratados internacionales, pues a través de esta modalidad de control se pueden evitar los trastornos que en el orden de las relaciones internacionales se generan cuando el control se hace *a posteriori*. Se trata, sin dudas, de un modelo que tiene una funcionalidad indiscutible y que es superior al control represivo,²⁰⁹ porque si el tratado internacional resultare inconstitucional el Estado puede promover una reforma constitucional, cuando se trate de un tratado que sea vital para los intereses del país.²¹⁰

²⁰⁸ Pérez Tremps, Pablo, ob. cit., p. 91.

²⁰⁹ Massó Garrote, Marcos Francisco, ob. cit., p. 500.

²¹⁰ Acosta, Hermógenes, ob. cit., p.109; Rodríguez, Cristóbal, ob. cit., p. 401.

CAPÍTULO III

EL CONFLICTO DE COMPETENCIA

Sumario. 1. Regulación. 2. Significado del conflicto de competencia. 3. Las modalidades de conflictos de competencia. 4. Elementos constitutivo del conflicto de competencia. 5. Naturaleza. 6. Objeto. 7. Procedimiento. 7.1. Forma de plantear el conflicto. 7.2. Intervención de terceros. 8. La sentencia. 9. Relevancia e importancia del conflicto de competencia. 10. Valoración de los conflictos de competencias conocidos por el Tribunal Constitucional (enero 2012-junio 2020). 11. Algunas consideraciones.

1. Regulación

La competencia del Tribunal Constitucional para conocer de los conflictos de competencia está prevista en el artículo 185.3 de la Constitución, texto en el cual se identifican los órganos que están legitimados, así como la representación en justicia a dichos órganos²¹¹. Los órganos legitimados son los poderes públicos. En nuestro sistema, al igual que los demás sistemas republicanos, se consagra la división tripartita de poderes ideada por John Locke (1632-1704) y desarrollada por Charle -Luis de Secondat, barón

²¹¹ Según el artículo 185.3, el Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer de “Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares”.

de Montesquieu (18-01-1689-10-02-1755), de manera que se consagran los tres poderes clásicos: Poder Legislativo, Poder Judicial y Poder Ejecutivo. Estos poderes fueron los únicos a los cuales el constituyente reconoció legitimación para plantear el conflicto de competencia.

Respecto de la representación de los poderes públicos, se establece que el conflicto de competencia debe plantearse vía el titular del poder que acciona. Se trata de una previsión innecesaria, ya que procesalmente se admite, como regla general, que a las personas morales de derecho público y de derecho privado las representan en justicia las personas físicas señaladas en la ley o los estatutos.

En el orden legislativo, el conflicto de competencia se regula en los artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley 137-11. Estos textos no se limitan a desarrollar el contenido del texto constitucional, como en principio debió ser, sino que ampliaron considerablemente el número de órganos legitimados para plantear el conflicto de competencia. Efectivamente, en el artículo 59 se establece que el conflicto de competencia se configura “entre poderes del Estado, así como entre cualquiera de estos poderes y órganos constitucionales, entidades descentralizadas y autónomas, los municipios u otras personas de Derecho Público”.

Como puede apreciarse, el listado de entes públicos legitimados es amplio, sin embargo, el texto finaliza con la expresión “(...) u otras personas de Derecho Público”, por lo que, estamos en presencia, no de un listado muy amplio, sino de un listado sin límites, donde todos los entes de Derecho Público están legitimados para plantear el conflicto de competencia. Esto es positivo y negativo al mismo tiempo. Positivo, porque amplía el ámbito de actuación del Tribunal Constitucional en la materia y, negativo, porque al tribu-

nal pudieran llegar controversias extrañas al contencioso constitucional y propias de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa o de otras jurisdicciones. En todo caso, el Tribunal Constitucional tiene la posibilidad de deslindar su ámbito competencial, como efectivamente lo hizo, según veremos cuando analicemos los elementos constitutivos del proceso constitucional que nos ocupa.

2. Significado del conflicto de competencia

Partiendo de las previsiones que se contemplan en el sistema dominicano, el conflicto de competencia se define por sí solo, pues se trata precisamente de una disputa o negación de competencia que se suscita entre dos poderes públicos, en algunos casos y, en otros, entre uno de estos órganos y otras instituciones públicas, o entre estas mismas. De lo que se trata es defender una atribución frente a su ejercicio indebido por un órgano al que no le corresponde, de manera que el elemento usurpación constituye el presupuesto de este proceso, cuya finalidad es que el Tribunal Constitucional establezca a quien corresponde la titularidad de la competencia disputada, así como la nulidad de los actos ejecutados por el órgano usurpador.²¹² En suma, estamos en presencia de una garantía jurisdiccional que en una de sus modalidades, conflicto entre poderes públicos, tiene la finalidad de preservar estrictamente el respeto de la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales, lo que tradicionalmente se ha llamado “división de poderes”.²¹³ De

²¹² Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de Derecho Constitucional*, Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, p.341.

²¹³ Aragón Reyes, Manuel, *ob.*, cit., p. 342; Nogueira Alcalá, Humberto, “El Tribunal Constitucional de la República Dominicana en la Perspectiva Comparada con los

manera que se trata de un proceso constitucional de gran importancia para la preservación del orden constitucional.

Esta garantía jurisdiccional es, por otra parte, de reciente creación, ya que se instituye pasada la Segunda Guerra Mundial, momento en que algunos países europeos comenzaron a implementarla, bajo la tesis de que no existen zonas exentas para el Derecho Constitucional. Así, por ejemplo, se consagró en la Constitución italiana y en la Ley Fundamental de Bonn, de fechas 27 de diciembre de 1947 y 8 de mayo de 1949, respectivamente. España, por su parte, la previó 30 años después en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.²¹⁴

3. Las modalidades de conflictos de competencia

Los conflictos pueden ser de dos tipos: positivos o negativos.²¹⁵ El conflicto positivo se configura cuando un órgano se atribuye una competencia que otro órgano entiende que le pertenece, presentándose así un conflicto entre los órganos que se consideran legitimados para adoptar el acto o resolución, siendo el órgano requirente el que se considera privado de su competencia o atribución.²¹⁶ De manera que de lo que se trata es de que dos instituciones reclaman para sí la misma atribución

Tribunales Constitucionales Latinoamericanos”. En Ferrer Mac-Gregor, y Jorge Prats, Eduardo, coordinadores, VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Constitucional Procesal Constitucional Dominicano, tomo II, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, (IIDPC), Santo Domingo, República Dominicana, 2011, p. 248.

²¹⁴ Aragón Reyes, Manuel, ob., cit., p. 348.

²¹⁵ Pérez Royo, Javier, Curso de Derecho Constitucional, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 764. Pérez Tremps, Pablo, Los procesos constitucionales. La Experiencia Española, Palestra Editores, Lima, Perú, 2006, p. 105.

²¹⁶ Nogueira Alcalá, Humberto, ob. cit., p. 247; Pérez Tremps, Pablo, ob. cit., p. 107.

o competencia.²¹⁷ La decisión que se dicte en este caso debe indicar, como veremos al analizar el contenido de la sentencia, cuál de las dos entidades tiene la competencia o atribución reclamada. En la práctica de otros países, este es el tipo de conflicto que se presenta con mayor frecuencia,²¹⁸ igual ocurre en nuestro país, ya que los pocos conflictos que ha conocido el tribunal son positivos.

El conflicto de competencia negativo se configura cuando dos órganos se niegan a conocer de una determinada materia. En el sistema español se consagran dos modalidades de conflictos de competencia negativos, que son el propio y el impropio.²¹⁹ El primero fue previsto en beneficio del ciudadano que solicita un servicio a un órgano de la administración que se declara incompetente e indica el órgano que tiene la competencia. Ante esta respuesta el ciudadano debe acudir ante el órgano que se le ha indicado, pero si este también se declara incompetente queda configurado el conflicto de competencia negativo propio, el cual debe ser resuelto por el Tribunal Constitucional a instancia del ciudadano que no ha obtenido respuesta a sus pretensiones.²²⁰ Se trata, sin dudas, de una modalidad de conflicto de mucha importancia y utilidad.

La segunda modalidad de conflicto ha sido prevista en interés de la colectividad y se configura cuando el Estado, a través del Gobierno, requiere al órgano ejecutivo de una Comunidad

²¹⁷ Pérez Royo, Javier, ob. cit., p. 754.

²¹⁸ Pérez Royo, Javier, ob. cit., p. 754; Pérez Tremps, Pablo, ob. cit., p. 107.

²¹⁹ Véase al respecto Pérez Royo, Javier, ob. cit., pp. 755-756; Pérez Tremps, Pablo, ob. cit., pp. 112-114.

²²⁰ Artículo 68 de la Ley No. 2/1979, de 3 de octubre, Orgánica del Tribunal Constitucional de España.

Autónoma que ejerza una determinada competencia, si esta se rehusara a ejercerla queda configurado un conflicto de competencia negativo impropio. Hipótesis en la cual el Gobierno queda habilitado para apoderar al Tribunal Constitucional.²²¹

Un análisis del artículo 185.3 de la Constitución y de los artículos 59 a 62 de la Ley No. 137-11, revela que en nuestro sistema no fue previsto un procedimiento relativo a las modalidades de conflictos negativos de competencia que existen en el sistema español. En efecto, tanto el artículo 185.3 de la Constitución como el artículo 60 de la ley hacen referencia a la modalidad de conflicto positivo, es decir, aquel en que se disputa una misma competencia, no así al supuesto en que ambas personas de Derecho Público se resisten a ejercer una competencia determinada, conflicto negativo. De manera que no se previó el caso del ciudadano que acude a la administración pública y no obtiene respuesta a sus reclamos, porque los órganos que tuvieron su caso se declararon incompetentes. Tampoco existe procedimiento para la segunda modalidad de conflicto de competencia negativo, a pesar de que también se puede presentar en nuestro país entre, por ejemplo, un Ayuntamiento y un Distrito Municipal. Este vacío legislativo fue llenado parcialmente por el Tribunal Constitucional, mediante la sentencia TC/0282/17, de fecha 29 de mayo, la cual será objeto de análisis más adelante, a propósito de este tema y de otros de igual importancia.

4. Elementos constitutivo del conflicto de competencia

El conflicto de competencia está regulado en el artículo 185.3 de la Constitución y en los artículos 59, 60, 61 y 62 de la

²²¹ Artículos 70 y 71 Ley No. 2/1979, de 3 de octubre, Orgánica del Tribunal Constitucional de España.

Ley No. 134-11, como indicamos anteriormente. Fundamentado en el contenido de dichos textos, el Tribunal Constitucional definió en la sentencia TC/0061/12, de fecha 9 de noviembre, los elementos constitutivos de este proceso constitucional.

Según se establece en esta sentencia, los elementos que configuran el conflicto de competencia son los siguientes: 1. Existencia de una disputa entre órganos constitucionales u otras personas de derecho público; 2. La competencia disputada debe estar consagrada en la Constitución; 3. El conflicto debe plantearse a través del titular del órgano que reivindica la competencia y 4. El titular del órgano que acciona debe de estar legitimado por la norma que establece el mecanismo de su elección, nombramiento o elección.²²²

En el primer elemento se identifican las personas morales de derecho público legitimadas para apoderar al Tribunal Constitucional en esta materia. Se trata de una legitimación amplísima, pues contempla a todas las personas de derecho público. De esta manera se desbordó el límite trazado por el constituyente en el artículo 185.3, como ya indicamos.

El segundo de los elementos, relativo a que la competencia disputada debe estar prevista en la Constitución, tiene su sustento jurídico en el referido artículo 59, ya que, según este texto los conflictos que debe resolver el Tribunal Constitucional son los que conciernen a “competencia de orden constitucional”. Esta precisión tiene una gran importancia, porque la jurisdicción constitucional terminaría desnaturalizada si se ocupa de los conflictos de competencia de orden legal. Los tribunales constitucionales han sido creados para resolver cuestiones constitucio-

²²² Véase página 10 de la sentencia TC/0061/2012, de 9 de noviembre.

nales, por eso el constituyente dominicano estableció en el artículo 184, siguiendo las líneas trazadas por el constitucionalismo, que el Tribunal Constitucional fue creado “(...) para garantizar la supremacía de la Constitución, el orden constitucional y la defensa de los derechos fundamentales.” Este texto define con suma precisión la naturaleza constitucional de las cuestiones que corresponde conocer a este órgano constitucional.

En esta misma línea de pensamiento, se afirma que en el artículo 59 de la ley 137-11 se consagra una modalidad de control de constitucionalidad y que, en ese sentido, el “(...) conflicto meramente administrativo entre órganos o entidades de la administración sobre competencias no reguladas en la Constitución, se deben someter, por ejemplo, al conocimiento de los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa.”²²³ Igualmente, se sostiene que “(...) es necesario que el conflicto verse sobre una dimensión constitucional, en la medida que se trate de competencia o atribución que goce de reconocimiento en la Carta Fundamental o sea parte del bloque de constitucionalidad, al que se integran, en ciertos casos, los contenidos de las leyes orgánicas constitucionales referentes a la materia.”²²⁴ Las opiniones anteriores son reveladoras de que el Tribunal Constitucional ha hecho una adecuada interpretación del indicado artículo 59, así como de la lógica del sistema constitucional, al establecer como requisito para la configuración del conflicto que la competencia disputada esté consagrada en la Constitución.

El tercer requisito, que el conflicto lo plantee el titular de la persona de derecho público que reivindica la competencia, tiene

²²³ Brewer Carías, Alan, ob. cit., p. 322.

²²⁴ Nogueira Alcalá, Humberto, ob. cit., p. 248.

su base tanto en el artículo 185.3 de la Constitución como en el artículo 60 de la Ley No. 137-11. Efectivamente, en ambos textos se consagra que el conflicto debe ser promovido a instancia de uno de los titulares de los poderes que se disputan la competencia. En todo caso, es de principio, como ya indicamos, que las personas morales de derecho público y de derecho privado accionan en justicia a través de sus titulares, es decir, de la persona física que la ley o los estatutos señala como sus representantes.

En este sentido, si el artículo 185.3 de la Constitución y el artículo 60 de la Ley No. 137-11 no hubieran consagrado dicha previsión los poderes del Estado, por ejemplo, tendrían, igualmente, que acudir ante el Tribunal Constitucional a reivindicar su competencia a través de sus respectivos titulares. Así, en el caso del Poder Judicial, lo haría a través del presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien es, al mismo tiempo, el Presidente del Consejo del Poder Judicial. En el caso del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República. Pero en el caso del Poder Legislativo, se presenta una situación muy particular, pues se trata de un Poder que está integrado por dos Cámaras, las cuales tienen atribuciones por separado, pero, además, la reunión de ambas cámaras forma la Asamblea Nacional que también tiene sus propias atribuciones. Por estas razones, consideramos que cuando se trate de una competencia que concierna a la Asamblea Nacional corresponde al presidente del Senado asumir la representación ante el Tribunal Constitucional²²⁵, representación que también la ostentaría cuan-

²²⁵ Entendemos que el Presidente del Senado es quien debe representar a la Asamblea Nacional, cuando la competencia concierna a este órgano, en razón que es a él a quien corresponde presidir la Asamblea Nacional o la Reunión conjunta de ambas cámaras, según lo dispone el artículo 119 de la Constitución. Oportuno es recordar que, durante la vigencia de la Constitución anterior, (artículo 67.1) la legitimación

do la competencia concierna a la Cámara que preside. Por obvias razones, corresponde al Presidente de la Cámara de Diputados asumir la competencia asignada a la cámara que dirige.

El cuarto requisito es controversial y respondió a la situación fáctica del caso en cuestión. Según el tribunal para que se configure el conflicto de competencia es necesario que “el titular esté legitimado por la norma que establece el mecanismo de su elección, nombramiento y designación”. Para aprehender el significado de este presupuesto procesal es necesario tener en cuenta que la sentencia TC/0061/12 fue dictada con ocasión de la negativa del Tesorero Nacional y del Ministerio de Hacienda a entregar los fondos públicos reclamados por la primera Junta del Distrito Municipal de Taveras, Municipio de La Vega.

Igualmente, conviene recordar que la referida Junta Distrital no fue elegida por el voto popular de los munícipes, sino por una parte de los regidores del municipio de La Vega y en presencia de un Notario Público. Es en este contexto que se concibe el requisito objeto de análisis. El tribunal, como veremos en detalle más adelante, entendió que las referidas autoridades eran ilegítimas y que el conflicto de competencia no se configuró, por lo cual, lo declaró inadmisibile. En nuestra opinión, este requisito no es necesario, pues está incurso en el tercero, que se refiere a que la persona de derecho público que plantea el conflicto debe estar representado por su titular. Al analizar este tercer requisito es de rigor que el tribunal verifique si quien representa al accionante tiene calidad para ostentar dicha representación.

para accionar en inconstitucionalidad correspondía al Presidente de la Cámara de Senadores. La ratio de estas disposiciones no puede ser otra que una presunción de que dicho presidente es quien representa al Congreso en los asuntos de su competencia.

Del análisis de los elementos constitutivos se advierte, como ya hemos señalado, que la normativa que rige la materia solo contempló el conflicto positivo, no así el conflicto negativo. Sobre esta última modalidad, en la referida sentencia TC/0061/12²²⁶ solo se define, con lo cual no fue subsanado el vacío legislativo, porque, además, al establecerse los elementos constitutivos del conflicto de competencia solo se tomó en cuenta la modalidad positiva, dado que el primero de dichos elementos indica que para que exista el conflicto de competencia dos entes públicos deben reivindicar una misma competencia, es decir, que no se contempló el supuesto en el cual ambas personas de derecho público se resisten a asumir una determinada competencia.

La segunda nueva modalidad se configura, según el Tribunal Constitucional, cuando un ente público en el ejercicio de una competencia que no le corresponde menoscaba la competencia de otro ente público. En esta modalidad de conflicto, según indica el tribunal, el ente público que ha visto menoscabada su competencia no reclama la competencia para sí mismo, sino para el ente que considera que tiene la titularidad de la competencia en cuestión. Para que se comprenda mejor la tesis desarrollada por el tribunal, explicamos a continuación el contexto fáctico en que se desarrolla la misma. En la especie, la Junta Central Electoral dejó sin efectos el reconocimiento que había otorgado a un partido político en formación, decisión que fue impugnada ante el Tribunal Superior Electoral, jurisdicción que

²²⁶ En la página 10 de la sentencia TC/0061/2012, de fecha 9 de noviembre el Tribunal Constitucional establece que el conflicto negativo de competencia “(...) se presenta cuando dos o más entidades constitucionales se niegan a asumir una competencia o atribución constitucional.”

rechazó una excepción de incompetencia invocada por la Junta Central Electoral, por lo que, esta institución respondió planteando un conflicto de competencia. Este conflicto de competencia la accionante lo fundamentó en que, por una parte, ella es competente para revisar en sede administrativa sus propias decisiones administrativas y, por otra parte, en que corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa y no al Tribunal Superior Electoral la revisión, en sede jurisdiccional, de dichas decisiones.

En este contexto, el Tribunal Constitucional entendió que se configuraba el conflicto de competencia atípico, porque el Tribunal Superior Electoral menoscabó la competencia constitucional de la Junta Central Electoral consistente en organizar los procesos electorales y determinar el reconocimiento de una agrupación o partido político y, por otra parte, el control jurisdiccional de las decisiones tomadas en las materias indicadas correspondía a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

5. Naturaleza del conflicto de competencia

El conflicto de competencia es considerado una modalidad de acción en inconstitucionalidad, en la cual solo pueden discutirse competencias que estén previstas en la Constitución.²²⁷ Por esta razón, hay quienes denominan este proceso constitucional como “control de constitucionalidad de conflicto de atribución”.²²⁸ Coincidimos con la tesis anterior, porque de la noción o definición doctrinal y jurisprudencial se desprende que este proceso constitucional es un mecanismo consagrado por el constituyente

²²⁷ Brewer Carías, Alan, ob. cit., pp.321-322.

²²⁸ Nogueira Alcalá, Humberto, ob. cit., p. 247.

o el legislador para salvaguardar la supremacía de la Constitución y, de manera más precisa, para la preservación del sistema de repartición de competencias y el equilibrio orgánico establecido por la Constitución

Se trata de una acción en inconstitucionalidad en la cual se reivindica una competencia que está prevista en la Constitución, conflicto positivo, o una disputa entre dos órganos que se resisten a ejercer dicha competencia, conflicto negativo. En este sentido, resulta muy claro que, por una parte, quien reivindica la competencia consagrada en la Constitución le imputa a otro órgano de Derecho Público la realización de una acción contraria a la Constitución. Lo mismo ocurre cuando dos órganos se niegan a ejercer una competencia prevista en la Constitución, solo que, en este caso, lo que se imputa es una inacción inconstitucional, no una acción. Por otra parte, la solución del conflicto de competencia, sea positivo o negativo, conduce al Tribunal Constitucional a confrontar el acto o la inacción con el texto constitucional que consagra la competencia disputada o negada, con la finalidad de determinar si se ha configurado una infracción constitucional o, de manera más precisa, si el acto o la inacción es inconstitucional.

Tratándose de una modalidad de control de constitucionalidad, pudiera pensarse que estamos en presencia de una dualidad de mecanismos de control de constitucionalidad y que, en consecuencia, el principio de economía procesal no ha sido observado. Ciertamente, en el artículo 185.1 de la Constitución se consagra la acción en inconstitucionalidad, proceso constitucional que puede ser implementado para cuestionar cualquiera de los actos que el mismo texto enumera y que puede fundamentarse en la violación de cualquier aspecto de la Constitución, como,

por ejemplo, la violación del sistema de competencia y división de poderes.

Sin embargo, la dualidad anterior es necesaria y debe mantenerse, porque si bien el conflicto de competencia es una modalidad de acción en inconstitucionalidad, este no está regido por las mismas reglas procesales del control de constitucionalidad previsto en el mencionado artículo 185.1 de la Constitución. Ciertamente, existen diferencias esenciales entre ambos procesos de control de constitucionalidad. Así, por ejemplo, mientras en el control de constitucionalidad (al que en lo adelante denominaremos general) los actos impugnables están limitativamente identificados, en el control que nos ocupa (al que en lo adelante llamaremos especial) todos los actos son impugnables, con la única condición de que interfiera con un texto de la Constitución que consagre una competencia o atribución a un órgano de Derecho Público. Igualmente, en el proceso de control de constitucionalidad general, las personas legitimadas para accionar son el Presidente de la República, una tercera parte de los senadores o de los diputados y cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido;²²⁹ en cambio, en el especial solo puede accionar el órgano que resulte afectado por la infracción constitucional,

²²⁹ Según la sentencia TC/0345/2019, de 16 de septiembre, los ciudadanos dominicanos no tienen que demostrar el interés legítimo y jurídicamente protegido, con lo cual se estableció la acción popular de manera pretoriana, a pesar de que, como explicamos en un voto disidente, de los debates que constan en las actas de la Asamblea Revisora quedó expresamente establecido que los asambleístas de manera casi unánime rechazaron la propuesta hecha por un sector muy minoritario para que se consagrara dicha figura jurídica. Debe destacarse que este fue uno de los temas más debatidos en la asamblea.

hasta tal punto que según el precedente del Tribunal Constitucional la intervención de terceros está proscrita.²³⁰ A este precedente nos referiremos más adelante.

Por otra parte, en el procedimiento general es necesario que el Presidente del Tribunal Constitucional autorice a notificar la instancia a la autoridad que dictó la norma impugnada y al Procurador General de la República; igualmente, es necesario celebrar audiencia. Requisitos administrativos y procesales que no se requieren en el procedimiento especial de control de constitucionalidad que nos ocupa. En definitiva, se trata de procesos que tienen la misma finalidad: garantizar la supremacía de la Constitucional, pero que difieren considerablemente de régimen, siendo más complejo el general que el especial.

6. Objeto del conflicto de competencia

El objeto del conflicto de competencia no fue previsto ni por el Constituyente ni por el Legislador, y el Tribunal Constitucional no lo tomó en cuenta al momento de definir los elementos que configuran este proceso constitucional.²³¹ Sin embargo, la lógica y la naturaleza de este proceso constitucional nos indica que su objeto no puede ser otro que una actuación o una omisión, pues de lo que se trata, en el primer caso, es de que un ente de Derecho Público pretende reivindicar una competencia usur-

²³⁰ En la sentencia TC/0305/14, 22 de diciembre, No. 10, pp. 21-22, el Tribunal Constitucional estableció que en el conflicto de competencia sea positivo o negativo no puede intervenir un tercero, aunque este resulte perjudicado con la sentencia.

²³¹ Valera Montero, Miguel, *ob. cit.*, p.870, advierte que en el precedente desarrollado en la sentencia TC/ 0061/12, de 9 de noviembre, no se incluye entre los requisitos la existencia de un acto, pero entendemos que la existencia del acto constituiría una prueba, y podría ser anulado de manera accesoria.

pada y, en el segundo caso, de que se ha producido una violación constitucional por un órgano que se niega a ejercer una competencia que ha sido repudiada por el ente público que planteó el conflicto de competencia.

Por estas razones, el conflicto de competencia es considerado “(...) como un cauce reparador y no preventivo, y mediante el cual, en un principio, no se discute la constitucionalidad del contenido del acto, sino la competencia para dictarlo.”²³² De manera que el verdadero objeto del conflicto no puede ser otro que el acto o la omisión. Desde esta comprensión se cuestiona cualquier decisión que toma un ente público que ha usurpado una competencia asignada por la Constitución a otro ente público, o la omisión de un ente respecto de una competencia propia. Así, por ejemplo, si la Junta de un Distrito Municipal dicta una resolución en la cual asume una competencia que la Constitución asigna al Consejo de Regidores del Ayuntamiento, lo que debe hacer este último es plantear un conflicto de competencia, para cuestionar la referida resolución por ser contraria a la Constitución y para que de esta forma la misma sea anulada por ser inconstitucional. Es cierto, como ya lo indicamos, que el Ayuntamiento tendría abierta la acción directa de inconstitucional, solo que esta última vía requiere del agotamiento de un proceso más complejo.

En el sistema español, que es próximo al nuestro en esta materia, el objeto está constituido por decisiones,²³³ salvo las decisiones jurisdiccionales que se excluyen basado en la lógica del conflicto de competencia. Igualmente, se excluyen las leyes y las normas con rango de leyes, según la doctrina desarrollada

²³² Aragón Reyes, Manuel, ob. cit., p. 341.

²³³ Aragón Reyes, Manuel, ob., cit., pp. 345-346.

por el Tribunal Constitucional en la STC 45/1986. Esta última exclusión responde al hecho de que en el sistema español solo las leyes y las normas con rango de leyes pueden ser impugnadas mediante el recurso de inconstitucionalidad.²³⁴ Contrario a lo que ocurre en nuestro sistema, en el cual el objeto del control de constitucionalidad es amplísimo, ya que pueden cuestionarse por esta vía las normas legales y las infralegales.²³⁵

Ahora bien, cuando el objeto del conflicto es analizado tomando en cuenta el alcance del vicio que afecta al acto, se plantea que el mismo no se limita a la disputa de la titularidad de competencia, sino también a cualquier actuación que menoscabe la competencia.

Sobre esta cuestión, originalmente el Tribunal Constitucional español estableció de manera categórica que solo conocía de conflictos en los cuales se disputara la titularidad de una competencia, reservando para la jurisdicción ordinaria los supuestos en que en un caso concreto la actuación de una entidad pública menoscabara, en ejercicio de una competencia, la competencia de otra entidad pública.²³⁶ Esta línea jurisprudencial fue abandonada hace muchos años, en el sentido de que el Tribunal Constitucional español no solo conoce de los primeros supuestos, sino también de los segundos supuestos, con lo cual se arrogó la competencia exclusiva en la materia.²³⁷

²³⁴ Aragón Reyes, Manuel, ob., cit., p. 346.

²³⁵ Según el artículo 185.1 pueden cuestionarse por la vía de la acción en inconstitucionalidad las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y las ordenanzas.

²³⁶ STC88/1989, citada por Gómez Fernando, Itziar, "Conflictividad y Autonomía: Defensa de la Autonomía de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales". En Pendás, Benigno (Director), González, Esthel y Rubio, Rafael, (Coordinadores) España Constitucional (1978-2018) Trayectorias y Perspectivas, Tomo V, p.4217.

²³⁷ STC88/2016, citada por Gómez Fernando, ob. cit., p.4213.

Esta última línea jurisprudencial preocupa a una parte de la doctrina²³⁸, que entiende que dicha línea jurisprudencial lleva al Tribunal Constitucional a conocer problemas de aplicación concreta “(...) más propias de la jurisdicción ordinaria que de la abstracción que debiera asociarse a la jurisdicción Constitucional.”²³⁹ Esta doctrina plantea que “El desarrollo de un modelo de articulación procesal entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional, basado obviamente en el principio de subsidiaridad, podría agilizar la resolución de cuestiones competenciales que, cada vez más, esconden denuncia de “menoscabo” de la competencia propia, reemplazando la vindictio potestatis a los procesos de control abstracto de norma con base competencial.”²⁴⁰

En torno a estos planteamientos, entendemos que la especialidad de la jurisdicción constitucional debe conducir a que esta solo conozca de aquellas atribuciones que de manera expresa el constituyente y el legislador le han atribuido. En este sentido, me parece que en la materia que nos ocupa el Tribunal Constitucional debe reservarse para conocer de los casos en que se disputa la titularidad de una competencia, no así cuando de lo que se trate sea de un caso concreto, en que una entidad menoscabe, en el ejercicio de su competencia, la competencia de otra entidad. El principio de corrección funcional debe ser observado en todas las materias y, particularmente, en la que nos ocupa, pues dicho principio se refiere, precisamente, al respecto de los ámbitos competenciales.

²³⁸ Pérez Trepms, Pablo, comenta hace referencia a las SCT11/84; así como a la SCt1195/01, sentencias en las que se sustenta la exclusividad del Tribunal Constitucional para conocer de los conflictos de competencia, sin opinar a favor o en contra de dicha línea jurisprudencial. Véase ob. cit., p.107.

²³⁹ Gómez Fernando, Itziar, ob. cit., p.4213.

²⁴⁰ Gómez Fernando, Itziar, ob. cit., p.4218.

Que un Tribunal Constitucional desconozca el ámbito competencial de la jurisdicción ordinaria cuando conoce de un proceso constitucional en que se dirime un conflicto de competencia debe ser, sino la mayor, una de las mayores paradojas.

7. Procedimiento

En esta apartado veremos: a. la forma de plantear el conflicto y b. la intervención de los terceros.

7.1. Forma de plantear el conflicto de competencia

El conflicto de competencia se incoa mediante un memorial que se deposita en la secretaria del Tribunal Constitucional, en el cual deben precisarse las razones jurídicas en que se sustenta la existencia del conflicto.²⁴¹ Entendemos que la motivación del memorial debe estar orientada a demostrar que la competencia disputada está prevista en la Constitución; así como a establecer que la competencia le corresponde a la institución que representa, conflicto positivo, o que no le corresponde, cuando se trata de conflicto negativo.

Una cuestión que me parece relevante es lo relativo a las consecuencias que tendría el hecho de no motivar adecuadamente una acción relativa al conflicto de competencia. El texto no prevé nada al respecto, como tampoco lo prevé en los demás procesos, lo cual no ha sido óbice para que se aplique la sanción de inadmisibilidad. Sin embargo, entendemos, como lo indicamos al abordar la acción en inconstitucionalidad, que es conveniente establecer la sanción procesal aplicable.

²⁴¹ Artículo 60 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procesos Constitucionales, de 13 de junio.

7.2. Intervención de terceros

Sobre la intervención de terceros, nos limitamos a destacar la necesidad de que sea consagrada en materia de conflicto de competencia, ya que a ella nos referimos en el capítulo I de la segunda parte de este libro. Para los demás aspectos de la intervención de terceros en los procesos constitucionales nos remitimos a los planteamientos hechos en el desarrollo de dicho capítulo, donde se analiza la acción de inconstitucionalidad.

El este orden, recordamos que la intervención voluntaria está prevista en el Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, en el cual no se contempló la posibilidad de que un tercero pueda intervenir en materia de conflicto de competencia. Por otra parte, para el Tribunal Constitucional esta figura procesal no es compatible con la naturaleza del proceso constitucional que nos ocupa. En efecto, según el tribunal:

(...) la naturaleza del conflicto de competencia no admite la participación de particulares en la condición de partes interesadas a través de mecanismos como la intervención voluntaria o forzosa. No cabe dudas que de la decisión del Tribunal Constitucional podría afectar intereses de particulares, pero esta eventual afectación, si es que llegase a ocurrir, no sería suficiente para permitir que las personas de derecho privado intervengan en un proceso que se instaura entre dos o más entidades de derecho público que se disputan la competencia entre sí (conflicto positivo) o que se niegan asumir (conflicto negativo) una competencia constitucional. Por este motivo, se rechaza in límini la intervención de la Empresa Global TD Solutions (Caelum Dominicana, S.R.L.).²⁴²

²⁴² Véase sentencia TC/0305/14, 22 de diciembre, No. 10, pp. 22-23.

Como se aprecia, este precedente coincide parcialmente con el reglamento de referencia, pues mientras este último no contempla procedimiento de intervención en esta materia, en el precedente solo se excluye la intervención de personas de derecho privado, dejando abierta la intervención de las personas de Derecho Público, solo que cuando una persona de derecho público intervenga tendrá la dificultad de que el reglamento no previó el procedimiento, de manera que desconocería, por ejemplo, el plazo para concretizar su participación en el proceso.

Sobre esta cuestión, consideramos que no se justifica prohibir la intervención de las personas físicas ni de las personas morales de derecho privado en el conflicto de competencia, pues este proceso es, como quedó demostrado cuando tratamos sobre su naturaleza, una modalidad de control de constitucionalidad. Tratándose de un proceso constitucional donde se cuestiona un acto que desconoce el sistema de distribución de competencia o división de poderes previsto en la Constitución, la cuestión no solo interesa a los entes de Derecho Público involucrados en el conflicto, sino a toda la sociedad. De manera que en esta materia sería conveniente que en el futuro se evalúe la posibilidad de permitir la intervención voluntaria, tanto de personas de derecho público como de las personas de derecho privado.

8. La sentencia

La sentencia que se dicta en un conflicto de competencia puede tener un contenido similar al que tienen las sentencias dictadas en otros procesos constitucionales, pues el conflicto puede ser declarado inadmisibile, acogido o rechazado respecto del fondo. La inadmisibilidad procede en varias hipótesis.

El conflicto es inadmisibile cuando quien lo promueve no está legitimado o cuando la competencia disputada no está prevista en la Constitución. En cambio, el rechazo procede cuando, por ejemplo, quien incoa el conflicto no demuestra que tiene la competencia reclamada, conflicto de competencia positivo, o cuando no demuestra que la institución demandada tiene la competencia que se repudia, conflicto de competencia negativo.

En el caso de que el conflicto de competencia sea acogido, el contenido de la sentencia variará, dependiendo de si se trata de un conflicto de competencia positivo o negativo. En el primer caso, el Tribunal Constitucional establecerá que la competencia reclamada corresponde al accionante y, en el segundo caso, establecerá que la competencia de que se trate corresponde a la institución demandada. Una cuestión relevante vinculada al contenido de la sentencia concierne a la validez de los actos dictados por la institución que pierde el conflicto de competencia positivo. Igualmente, la doctrina plantea que mediante la sentencia que resuelve el conflicto deben anularse los actos dictados por el órgano que sucumbió.²⁴³ Esta posición doctrinal se corresponde con los principios generales del proceso, pues todo acto dictado por un órgano carente de competencia está viciado de nulidad de origen, es decir, de una nulidad insubsanable.

9. Relevancia e importancia del conflicto de competencia

Los procesos relativos a los conflictos de competencias no son frecuentes. En este orden, en España solo habían llegado al Tribunal Constitucional 623 conflictos de competencias, entre

²⁴³ Pérez Tremps, Pablo, ob. cit., p.104.

los años 1981, año en que comenzó a funcionar esta jurisdicción constitucional, y 2018, de los cuales 606 corresponden a conflictos positivos y 17 a conflictos negativos.²⁴⁴ Algo parecido está ocurriendo en nuestro país, pues desde 2012, año en que inició sus labores el Tribunal Constitucional, hasta la fecha solo han ingresado 9 casos en la materia, todos los cuales fueron planteados como conflictos de competencia positivos.

Basados en estas estadísticas, se sostiene que el conflicto de competencia es una atribución secundaria del Tribunal Constitucional. Igualmente, se califica de complementaria, de poco desempeño y por lo mismo de poca importancia práctica.²⁴⁵ Estos criterios son refutados, sobre la base de que el “(...) escaso desempeño, ese carácter secundario o residual, si se quiere, no debe inducir al error de entender, por ello, que se trata de una función también de escasa trascendencia. Al contrario, estamos en presencia de una de las competencias más significativas de la jurisdicción constitucional, no solo por lo que esta competencia aporta al carácter mismo del tribunal, sino, sobre todo, lo que supone para el entendimiento del Estado constitucional de derecho. Que los conflictos entre órganos constitucionales no sean casos judiciales ordinarios, sino extraordinarios, no disminuye su trascendencia, únicamente alerta sobre su probable condición de situación límite que, cuando se den, en lugar de

²⁴⁴ Gómez Fernando, Itziar, ob. cit., p.4213.

²⁴⁵ Aragón Reyes, Manuel, ob., cit., p. 347. Para Gil, Domingo, el conflicto de competencia es una competencia complementaria del Tribunal Constitucional, véase “La Justicia Constitucional y sus Atribuciones en Iberoamérica”. En Ferrer Mac-Gregor, y Jorge Prats, Eduardo, coordinadores, VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Constitucional Procesal Constitucional Dominicano, tomo II, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, (IIDPC), Santo Domingo, República Dominicana, 2011, p. 207.

conducir, quizás, a una crisis de las instituciones tiene prevista una solución propia del Estado de derecho, esto es una solución jurisdiccional”.²⁴⁶

La importancia de un proceso constitucional no puede medirse por la cantidad de casos que lleguen al Tribunal, sino por la trascendencia o incidencia que tengan los mismos para el funcionamiento del Estado de Derecho Constitucional. La invasión de un poder del Estado en el ámbito competencial de otro poder constituye una distorsión de gran relevancia y un solo caso que quede sin solución, por cualquier causa y, en lo que interesa, por ausencia de una garantía jurisdiccional, generaría una distorsión en el sistema de grandes magnitudes. Cuando se trata de problemas de esta envergadura es necesario prever un mecanismo de solución, aunque solo se presente un caso cada año.

Dadas las características del sistema español, de no existir el conflicto de competencia, algunos de los conflictos se quedarían sin respuestas, ya que si la usurpación de competencia se ocasiona mediante una norma infralegal, el Tribunal no tendría la posibilidad de resolverlo, pues este tipo de norma no puede ser cuestionado por la vía del recurso de inconstitucionalidad.²⁴⁷ La situación de la República Dominicana es menos gravosa, pues cualquier norma jurídica, sin importar el rango, puede ser cuestionada por la vía de la acción en inconstitucionalidad, aunque, como ya indicamos, este último proceso está regulado de manera más rigurosa.

²⁴⁶ Aragón Reyes, Manuel, ob., cit., p.347.

²⁴⁷ Véase artículo 27.2, de la Ley No. 2/1979, Orgánica del Tribunal Constitucional español.

10. Valoración de los conflictos de competencias conocidos por el Tribunal Constitucional (enero 2012-junio 2020).

El conflicto de competencia es una modalidad de control de constitucionalidad poco frecuente, según las estadísticas de nuestro país y la de otros países que tienen sistemas próximos al nuestro en la materia. Pues como ya indicamos, durante los 8 años y 6 meses que tiene funcionando el Tribunal Constitucional solo ha conocido nueve casos, los cuales analizamos a continuación.

10.1. Casos Distrito Municipal de Taveras vs. Ministerio de Hacienda (Sentencia TC/0061/12, 9 de noviembre)

La sentencia TC/0061/12 fue la primera dictada en la materia, en este sentido, el tribunal definió los elementos constitutivos del conflicto de competencia, cuestión que ya fue abordada, de manera que circunscribimos el análisis a los aspectos particulares del caso.

En torno a la cuestión concreta del caso, la Junta del Distrito Municipal de Taveras, perteneciente al Municipio de La Vega planteó un conflicto de competencia, en razón de que el Ministerio de Hacienda no le asignaba los fondos públicos que le correspondían. Este conflicto fue declarado inadmisibile, porque la elección de dicha Junta no era legítima. Sin embargo, entendemos que la inadmisibilidad debió fundamentarse en que el conflicto de competencia no se configuró, ya que entre estos dos entes público no existía una disputa respecto de una atribución o competencia. En realidad, el Ministerio de Hacienda se negó a entregar los fondos públicos basado en la oposición que habían formulado regidores y el Alcalde del

Ayuntamiento del Municipio de La Vega, quienes no estuvieron de acuerdo con la forma en que fue elegida la primera Junta Directiva del Distrito Municipal de Taveras, pues dicha elección no surgió de un proceso.

De manera que se trataba de una controversia con claros perfiles contencioso administrativo, pues lo que la Junta del Distrito Municipal de Taveras debió hacer fue demostrar la legitimidad de su elección y de esta manera lograr que se dejara sin efecto la oposición hecha por una parte de los regidores y el Alcalde del Municipio de La Vega. En la eventualidad de que se probara lo anterior, el obstáculo a la entrega de los referidos fondos hubiera desaparecido. De manera que esta controversia no podía resolverse por la vía del conflicto de competencia, sino a través de los recursos administrativos y contencioso administrativo previsto en la materia; esto así, porque la garantía que nos ocupa no ha sido diseñada para resolver cualquier conflicto que se presente entre entidades públicas, sino solo los relacionados con competencias previstas en la Constitución.

10.2. Casos Distrito Municipal de Verón Punta Cana vs Ayuntamiento del Municipio de Salvaleón de Higüey (Sentencia TC/0152/2013, 12 de septiembre)

La controversia resuelta mediante esta sentencia se origina con ocasión de la creación por parte del Distrito Municipal de Verón-Punta Cana de una oficina de planeamiento urbano, lo que dio lugar a que el Ayuntamiento del Municipio de Salvaleón de Higüey notificara un acto de alguacil, en el cual indicaba que el referido distrito no tenía competencia para crear la indicada oficina. Además, en dicho acto se opuso a que el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y el

Ministerio de Turismo tramitaran los permisos y licencias de construcción que autorizara el Director del Distrito Municipal de Verón-Punta Cana.

En respuesta a este acto de alguacil, el Distrito Municipal de Verón-Punta Cana apoderó al Tribunal Constitucional de un conflicto de competencia en el cual sostenía que el Ayuntamiento del Municipio de Salvaleón de Higüey desconocía su autonomía presupuestal y administrativa; así como el uso de suelo, al notificar el acto de alguacil de referencia. El Tribunal Constitucional consideró que en la especie se había configurado un conflicto de competencia, pero que el accionante no era titular de la competencia reclamada. En nuestra opinión, en el presente caso estaba ausente el elemento esencial del conflicto, que es el relativo a que la competencia disputada sea asignada por la Constitución, pues la facultad de organizar una oficina de planeamiento urbano se les reconoce a los ayuntamientos en el artículo 126 de la Ley No. 176-07, sobre el Distrito Nacional y los Ayuntamientos.

Por otra parte, consideramos que, en principio, correspondía plantear el conflicto al Ayuntamiento del Municipio de Salvaleón de Higüey, ya que fue el Distrito Municipal quien al crear una oficina de planeamiento urbano desconoció la competencia asignada por la ley a dicho ayuntamiento, solo que, como indicamos anteriormente, dicha competencia está prevista en la ley y no en la Constitución, como lo exige el precedente desarrollado en la sentencia TC/0061/12, del 9 de noviembre. La decisión mediante la cual el Distrito Municipal de Verón-Punta Cana fue la que debió cuestionarse, aunque no por la vía del conflicto de competencia, sino por la vía del recurso contencioso administrativo.

10.3. Caso Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado y Ayuntamiento del Distrito Nacional (TC/0112/14, 12 de junio)

La Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado (OISOE) reclama la competencia para construir y mantener las autopistas y carreteras intermunicipales en todo el país; igualmente, pretende la nulidad de la Resolución 201-2013, del 17 de mayo. Dicho conflicto se originó, porque el Ayuntamiento del Distrito Nacional obtuvo por la vía penal la paralización de la construcción de un puente peatonal o paso a desnivel que se levantaba en un área pública del Distrito Nacional. El Tribunal Constitucional declaró inadmisibile el conflicto de competencia, porque el accionante carecía de personalidad jurídica y, en consecuencia, no era un ente público. Por otra parte, las competencias que la OISOE reclama no están previstas en la Constitución, sino en el artículo 1 del Decreto No. 446-00 de 16 agosto de 2000, de manera que, aunque el accionante fuera un ente público el conflicto no se configuraba.

10.4. Caso Junta Central Electoral vs. Dirección General de Contratación Pública (Sentencia TC/0305/14, 22 de diciembre)

En el presente caso, la controversia se origina con ocasión de un oficio que envió la Dirección General de Contratación Pública a la Junta Central Electoral, mediante el cual le informaba que había sido apoderada de una impugnación respecto de una licitación en la que participó la Empresa Global TD Solutions (Caelum Dominicana, SRL); igualmente, le solicitaba la tramitación del expediente y su opinión respecto de dicha impugnación. La respuesta al referido oficio fue el apoderamiento

ante el Tribunal Constitucional del conflicto de competencia que nos ocupa.

El Tribunal Constitucional acogió el conflicto de competencia, luego de verificar que se cumplía con los presupuestos procesales y que la accionante era titular de la competencia reclamada. Sin dudas que en el presente caso, la disputa concierne a dos entidades de derecho público y que la accionante Junta Central Electoral estuvo representada por su titular. En lo que concierne a la disputa, la Junta Central Electoral reclama la atribución que tiene de revisar, en sede administrativa, sus actuaciones, en la especie las impugnaciones relativas a las licitaciones, atribución que considera le ha sido despojada por la Dirección General de Contrataciones Públicas al recibir la indicada impugnación y requerir la tramitación del expediente y su opinión al respecto.

Con relación a este punto, cabe recordar que cuando se reclama una competencia, estamos en presencia de un conflicto de competencia positivo, lo cual supone la realización de un acto de despojo, tal requisito no se cumple en la especie, porque cuando se incoó la acción la Dirección General de Contratación Pública no se había declarado competente para conocer de la impugnación de la licitación.²⁴⁸ Es decir, no existía una actuación que afectara la competencia invocada por la accionante.

En cuanto al requisito relativo a que la competencia debe estar asignada en la Constitución, en la sentencia comentada se establece que la competencia reclamada, es decir, la capacidad de la Junta Central Electoral para revisar sus actuaciones en sede

²⁴⁸ Ver el voto disidente nuestro que consta en la sentencia comentada.

administrativa constituye una competencia que se desprende de la autonomía e independencia que el artículo 212 de la Constitución reserva a esta institución.²⁴⁹

Nosotros pensamos, sin embargo, que la competencia disputada está prevista, en lo que respecta a la accionada, Dirección General de Contrataciones Públicas, en el artículo 2 de la Ley No. 340-06, de fecha 18 de agosto, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, modificada por la Ley No. 449-06, promulgada el 6 de diciembre, y en lo que concierne a la accionante, Junta Central Electoral, en el Reglamento para la compra de bienes y contrataciones de obras y servicios, dictado por la propia Junta Central Electoral el 31 de octubre de 2012. Según el primero de los textos, la Dirección General de Contrataciones Públicas tiene competencia para fiscalizar todas las compras y contrataciones públicas hechas por las instituciones que reciben fondos públicos; mientras que el segundo establece que el recurso jerárquico que se interponga en materia de licitación corresponde conocerlo a la misma Junta Central Electoral. No estando prevista en la Constitución la competencia reclamada, el conflicto de competencia debió declararse inadmisibile.

10.5. Caso Distrito Municipal de Cabarete y Ayuntamiento del Municipio de Sosúa. (Sentencia TC/0357/15, 4 de octubre)

En el presente caso, el Distrito Municipal de Cabarete reivindica su competencia para cobrar arbitrio por concepto de uso

²⁴⁹ Véase No. 9.6, pp. 21-22 de la sentencia comentada.

de suelo y construcciones, a lo cual se opone el Ayuntamiento del Municipio de Sosúa. La diferencia se origina, cuando el Ayuntamiento del Municipio de Sosúa retiene el dinero recaudado por el Distrito Municipal de Cabarete por concepto de uso de suelo y construcciones. De manera específica, la Alcaldesa del Ayuntamiento del Municipio de Sosúa expidió el recibo No. 7655, de 23 de mayo de 2014, por valor de 80,000.00, por concepto de permiso de construcción y uso de suelo, respecto de una construcción realizada en la demarcación territorial del Distrito Municipal de Cabarete.

Como se aprecia, la cuestión que nos ocupa concierne a una disputa relativa a la competencia que tienen los Distritos Municipales para administrar los recursos que se generan en su demarcación, competencia que está prevista en el artículo 199 de la Constitución, de manera que se cumple el requisito esencial del conflicto de competencia y, dado el hecho de que el ente público accionó a través de su representante legal, consideramos, como lo estableció el tribunal, que el conflicto de competencia quedó configurado.

Respecto del fondo, el conflicto de competencia fue rechazado, en el entendido de que, para garantizar el principio de solidaridad es necesario que la recaudación de los arbitrios por el uso de suelo la realice solo el Ayuntamiento del Municipio, quien tiene la obligación de crear un mecanismo idóneo para que los recursos obtenidos sean distribuidos, según el indicado principio de solidaridad, entre todos los Distritos Municipales. Tal distribución se dificulta, desde la óptica del tribunal, si cada Distrito Municipal recauda los recursos generados por la expedición de licencias por concepto de uso de suelo y construcción.

10.6. Caso Oficina de Custodio y Administración bienes incautados y decomisados y Procuraduría General de la República (Sentencia TC/0190/2016, de fecha 31 de mayo)

En esta controversia, la Oficina de Custodio y Administración de bienes incautados y decomisados reivindica las competencias que le atribuía la anterior Ley No. 72-02, de 7 de junio sobre lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas y otras infracciones graves.²⁵⁰ Esta competencia concierne a la custodia y administración de dichos bienes. La accionante plantea que la Procuraduría General de la República no le entrega los bienes que incauta y decomisa. El Tribunal Constitucional se limitó a homologar un acuerdo de desistimiento. En todo caso, el conflicto de competencia era inadmisibile, porque la competencia reclamada está prevista en la indicada Ley No. 72-02, de 7 de junio, y no en la Constitución.

10.7. Caso Defensor del Pueblo y Senado de la República (Sentencia TC/0237/2017, de fecha 19 de mayo)

En esta controversia se cuestiona la Resolución No. 558 de 15 de mayo de 2013, dictada por el Senado de la República, mediante la cual se designa los integrantes de la Defensoría Pública, como sigue: Zoila Martínez Guante, titular, un primer suplente, Carlos M. Hernández Cabrera, un segundo suplente, Ruddy Nelson Fría Ángeles, una primera adjunta, María Inmaculada Ramos Abreu,

²⁵⁰ Ley No. 72-02, de 7 de junio sobre lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas y otras infracciones graves fue derogada, salvo los artículos 14,15,16,17 y 33, por la Ley No. 155/17, promulgada el 1 de junio de 2017.

y una segunda adjunta, María Altagracia Batista Mejía. Según se plantea, la composición anterior supone la existencia de tres titulares y la conversión del órgano unipersonal a órgano colegiado.

El tribunal declaró inadmisibile la acción, en el entendido de que en realidad se trataba de una preocupación generada por un eventual conflicto interno, el cual se produciría al momento de sustituir al titular, pero no de un conflicto de competencia entre entes públicos.²⁵¹ Ciertamente, en la especie, lo que se advierte es una preocupación por la posibilidad de que se genere un conflicto a lo interno del Defensor de Pueblo, sobre la base de que el Senado designó tres sustitutos del titular y, además, porque le reconoció a los suplentes las mismas prerrogativas que al titular. Esto no configura un conflicto de competencia, toda vez que mediante la resolución de referencia el Senado no se apropia de competencias que conciernan al Defensor del Pueblo. En definitiva, un conflicto presente o futuro a lo interno de un órgano colegiado como el Defensor del Pueblo o de cualquier otra institución es un conflicto ajeno al que se consagra en el artículo 185.3 de la Constitución y en los artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley 137-11.

10.8. Caso Junta Central Electoral vs. Tribunal Superior Electoral, (Sentencia TC/ 0282/17, de 29 de mayo)

Esta controversia se origina con una demanda en nulidad incoada por ante el Tribunal Superior Electoral contra la Resolución No. 01-2012 dictada por la Junta Central Electoral, el 10 de junio de 2015 y mediante la cual dejó sin efectos el reconocimiento que había otorgado a la entidad en formación

²⁵¹ Véase No. 8.3, p. 7.

Partido Popular Progresista. Con ocasión de dicha demanda el Tribunal Superior Electoral rechazó una excepción de incompetencia incoada por la Junta Central Electoral, según sentencia TSE-017-2015, de 18 de septiembre. A esta sentencia respondió la Junta Central Electoral planteando un conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional, en el cual alegó violación a la autonomía constitucional prevista en el artículo 212 de la Constitución. Igualmente, alega violación a su competencia de controlar sus actos en sede administrativa. En síntesis, la Junta Central Electoral sostiene que la decisión relativa al reconocimiento de un partido político en formación es de naturaleza administrativa impugnabile por la vía administrativa ante ella misma y jurisdiccionalmente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El Tribunal Constitucional consideró que el conflicto de competencia no era ni positivo ni negativo, sino un conflicto de competencia atípico. De esta forma, el tribunal modificó, en virtud de lo previsto en el artículo 31 de la Ley 137-11, el precedente desarrollado en la Sentencia TC/0061/12, con la finalidad de expandir el presupuesto de admisibilidad del conflicto de competencia. Según dicho precedente, para que se configure el conflicto de competencia se requiere “que exista una disputa por atribución de las mismas competencias” (conflicto positivo). En lo adelante se agregan dos supuestos nuevos: 1. “Cuando un órgano constitucional se niegue a asumir una competencia o atribución constitucional” (conflicto negativo) y 2. Cuando excepcionalmente, un órgano desborda los límites de su competencia en desmedro de la competencia de otro órgano, aunque el afectado no la demanda para sí (conflicto atípico). En este último supuesto, el órgano que plantea el conflicto debe espe-

cificar a quien corresponde la competencia ejercida por el ente demandado.²⁵²

La referida tesis del conflicto de competencia atípico tuvo como referencia un precedente del Tribunal Constitucional italiano, Sentencia 110, de 1970, en el cual se plantea que el conflicto de competencia también se configura cuando una entidad menoscaba, en el ejercicio de una competencia propia, la competencia de otra entidad pública.²⁵³ Igualmente, se tuvo como referencia la Sentencia 006-2006-PC/TC, del Tribunal Constitucional de Perú, en la que se establece que el ejercicio indebido de una competencia propia que repercute en el ámbito competencial de otro órgano, configura un conflicto de competencia.²⁵⁴

El tribunal entendió que, en la especie, se configuraba el conflicto de competencia atípico, porque el Tribunal Superior Electoral al declararse competente para conocer de una demanda en nulidad de una decisión que dejaba sin efecto un reconocimiento de un partido político estaba ejerciendo un control jurisdiccional cuya competencia correspondía a la Jurisdicción Contencioso Administrativo, con lo cual afectó el esquema competencial previsto en la Constitución y la Ley.²⁵⁵

En el presente caso, según se ha indicado, el acto mediante el cual la accionante considera que se afectó su competencia fue la sentencia TSE-013-2017, dictada en fecha 21 de abril, mediante la cual se rechazó una excepción de incompetencia invocada por la Junta Central Electoral, con ocasión del conocimiento de la

²⁵² Véase No. 8,10, p. 16 de la sentencia comentada.

²⁵³ Véase No. 8,7, p. 14 de la sentencia comentada.

²⁵⁴ Véase Nos. 8,8-8,9, p. 15 de la sentencia comentada.

²⁵⁵ Véase No. 8,10, p. 16, de la sentencia comentada.

demanda en nulidad de referencia. Así las cosas, entendemos que si la Junta Central Electoral no estaba de acuerdo con dicha sentencia, la vía para cuestionar la misma no era el conflicto de competencia, sino el recurso de revisión de decisiones que tienen el carácter de la cosa irrevocablemente juzgada. Por otra parte, el sistema del conflicto de competencia,²⁵⁶ no permite que se cuestione una decisión jurisdiccional mediante este proceso constitucional, de manera que cuando se menoscaba o usurpa una competencia, a causa de una sentencia, el afectado tiene a su disposición los recursos jurisdiccionales previstos en el derecho común o en leyes especiales, dependiendo de la materia de que se trate.

10.9. Caso Junta Central Electoral vs Tribunal Superior Electoral (Sentencia TC/ 0624/2018, de 10 de diciembre)

La controversia resuelta mediante la sentencia TC/0624/18 es similar a la decidida mediante la sentencia comentada anteriormente. En efecto, las partes son las mismas: Junta Central Electoral, accionante, y Tribunal Superior Electoral, accionada. Por otra parte, en ambos casos el conflicto de competencia se plantea como consecuencia de una sentencia dictada por el Tribunal Superior Electoral. En el caso anterior la sentencia cuestionada es la TSE-017-2015, de 18 de septiembre y en este caso es la TSE-013-2017, de 21 de abril, en ambas sentencias el Tribunal Superior Electoral rechaza una excepción de incompetencia invocada por la Junta Central Electoral, con ocasión de

²⁵⁶ Véase Aragón Reyes, Manuel, ob. cit., p. 346.

dos demandas en nulidad incoadas contra resoluciones dictadas por esta institución. Estas resoluciones fueron la No. 01-2012, de 10 de junio, caso anterior, y la No. 02-17, de 7 de febrero, en este caso.

Por otra parte, mediante la resolución No. 01-2012, la Junta Central Electoral deja sin efectos el reconocimiento que había otorgado al Partido Popular Progresista y mediante la resolución 02-17, de 7 de febrero, varió el criterio para la determinación de la contribución económica del Estado a los partidos políticos y el orden que le corresponde en la boleta del certamen electoral que tendrá lugar en este año.

En este caso, la Junta Central Electoral fundamentó el conflicto de competencia en los mismos argumentos del caso anterior, por lo cual, el Tribunal Constitucional reiteró el precedente desarrollado en la sentencia anteriormente comentada. En este sentido, las observaciones que hacemos en este caso son las mismas que hicimos en el anterior, a las cuales nos remitimos.

11. Algunas consideraciones

Del análisis de los nueve casos conocidos hasta la fecha por el Tribunal Constitucional se advierte que solo en uno de ellos se configuró este proceso constitucional. En la mayoría de los casos la competencia reclamada no estaba prevista en la Constitución, sino en leyes adjetivas y hasta en un reglamento. En otros casos, la controversia no era sobre competencia. En uno de los casos la precariedad de comprensión era extrema, pues el conflicto se sustentó en las eventuales diferencias que se suscitarían entre los integrantes de un órgano constitucional, tal y como lo entendió el Tribunal Constitucional.

En lo que respecta al Tribunal Constitucional, entiendo que la sentencia TC/0061/12, de 9 de noviembre, constituye un gran aporte, particularmente, porque en esta decisión se establecieron los elementos que configuran el conflicto de competencia. Lo más valioso de este aporte concierne a la precisión que se hace en torno a que la competencia en disputa debe estar consagrada en la Constitución, con esta precisión se creó la base para distinguir los casos que corresponde conocer al Tribunal Constitucional respecto de los que debe conocer la Jurisdicción Contencioso Administrativo. Sobre la decisión tomada en cada uno de los casos comentados, me parece que se conoció el fondo de algunos que debieron declararse inadmisibles.

CAPÍTULO IV

EL RECURSO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL DE SENTENCIA DE AMPARO

Sumario. 4. El recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo. 4.1. Requisitos de admisibilidad del recurso. 4.1.1. Sentencias recurribles. 4.1.2. El plazo para recurrir. 4.1.3. La especial trascendencia o relevancia constitucional. 4.1.3.1. Origen de la especial relevancia constitucional. 4.1.3.2. Contexto en el que se introduce en el sistema español la figura de la especial trascendencia constitucional. 4.1.3.3. Las diferencias de las modalidades de amparo entre el sistema español y el sistema dominicano. 4.2. Naturaleza del recurso. 4.2.1. Tesis original del Tribunal Constitucional. 4.2.2. Nueva tesis del Tribunal Constitucional. 4.3. El procedimiento en materia de revisión constitucional de sentencia de amparo. 4.3.1. Necesidad de motivar el recurso. 4.3.2. Tramitación del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo. 4.4. Naturaleza del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo.

4. El recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

La sentencia dictada por el juez de amparo es susceptible del recurso de revisión constitucional; así como de la tercera.²⁵⁷ De estos dos recursos solo abordaremos el primero, ya que este es de la exclusiva competencia del Tribunal Constitucional, según lo dispone el artículo 94 de la Ley núm. 137-11. Esta competencia,

²⁵⁷ Artículo 94 de la ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

como puede apreciarse, no está prevista en la Constitución, sino en la referida Ley No. 137-11.

4.1. Los requisitos de admisibilidad del recurso

El legislador condiciona la admisibilidad del recurso de revisión de decisiones de amparo al cumplimiento de dos requisitos, los cuales son los siguientes: a. el recurso debe interponerse dentro del plazo de cinco días contados a partir de la notificación de la sentencia recurrida²⁵⁸ y b. el recurso debe tener especial relevancia o trascendencia constitucional. Requisitos que abordo a continuación, aunque previamente trataré lo relativo a las sentencias susceptible de este recurso.

4.1.1. Sentencias recurribles

Este recurso de revisión constitucional procede contra las sentencias que dicten los jueces de amparo, es decir, los Tribunales de Primera Instancia, el Tribunal Superior Administrativo y el Tribunal Superior Electoral. Sin embargo, en virtud del artículo 72, párrafo IV, de la Ley No. 137-11 “La decisión por la cual el juez originalmente apoderado declara su competencia o incompetencia deberá ser rendida inmediatamente en el curso o en un plazo no mayor de tres días. Dicha decisión podrá ser recurrida junto con la decisión rendida sobre el fondo de la acción de amparo”. En este texto se prohíbe, por argumento contrario, recurrir separadamente las decisiones que resuelven excepciones de incompetencia, pues en él se precisa que este tipo de sentencias se recurren junto a la que decide el fondo de la acción de amparo.

²⁵⁸ Artículo 95 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

En este sentido, en el texto se consagra lo que en derecho común la doctrina y la jurisprudencia denomina recurso diferido, que consiste en impedir que sentencias incidentales se recurran antes de que se decida lo relativo al fondo del conflicto. De manera que, las referidas sentencias son recurribles, pero el ejercicio del derecho a recurrir se suspende provisionalmente, con la finalidad de garantizar la celeridad y la economía procesal, principios procesales de gran utilidad en todas las materias y, particularmente, en amparo, pues este mecanismo fue previsto por el constituyente para proteger los derechos fundamentales.

Conviene destacar que de la misma forma que se difiere el recurso de revisión en relación con las sentencias que deciden excepciones de incompetencia, también se difiere respecto de sentencias que deciden excepciones de inconstitucionalidad, en virtud de lo previsto en el párrafo único del artículo 51 de la Ley No. 137-11, según el cual “La decisión que rechace la excepción de inconstitucionalidad solo podrá ser recurrida conjuntamente con la sentencia que recaiga sobre el fondo del asunto”. La finalidad de este texto es la misma del texto que venimos analizando, evitar que el expediente llegue al Tribunal Constitucional sin la sustanciación del fondo del caso.

Si se permitiera recurrir la sentencia que decide la excepción de incompetencia, este tribunal tendría dos alternativas, luego de identificar la jurisdicción competente, las cuales son las siguientes: a. conocer el fondo de la acción de amparo y decidirlo y b. devolver el expediente a la secretaría del tribunal competente para que este decida el fondo. Ninguna de estas alternativas favorece la correcta administración de la justicia constitucional, pues en lo que concierne a la primera, resulta que la compleja estructura del Tribunal Constitucional (matrícula de trece jueces

y exigencia de un cuórum muy agravado para deliberar y decidir: nueve de trece) dificulta el conocimiento del fondo de la acción de amparo y, respecto de la segunda alternativa, devolver el expediente a la jurisdicción competente, supondría prolongar la solución del caso, en una materia donde la celeridad es vital.

En otro orden, según el Tribunal Constitucional el diferimiento del recurso tiene un carácter imperativo, ya que considera que:

“Al momento del legislador establecer que la decisión o sentencia que determina la incompetencia de un tribunal, podrá ser recurrida junto con la decisión rendida sobre el fondo de la acción de amparo, no dejó a opción del accionante recurrir la sentencia declinatoria de incompetencia de forma independiente con el fondo, sino que establece de manera imperativa que las decisiones que determinen la incompetencia de un Tribunal apoderado de una acción de amparo, solo podrán ser recurridas junto con la decisión que pone fin al litigio”.

Ciertamente, tal y como se indica en el párrafo anterior, el legislador ha sido claro y preciso al imponer que la decisión sobre la competencia se recurra junto con el fondo de la acción de amparo, lo cual equivale a prohibir que dicha sentencia se recurra de manera separada.

4.1.2. El plazo para interponer el recurso

El plazo para recurrir es de 5 días contados a partir de la fecha de la notificación de la sentencia objeto del recurso.²⁵⁹ La fijación del punto de partida del referido plazo obedece, como ocurre en los demás recursos, a que la parte perjudicada con la

²⁵⁹ Artículo 95, de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

sentencia se pone en condiciones de ejercer adecuadamente el derecho a recurrir desde el momento que tiene conocimiento del contenido de la decisión. De manera que la notificación de la sentencia tiene una finalidad precisa que es la de dar a conocer a las partes el contenido de la sentencia, por esta razón es que el Tribunal ha considerado que, si el recurrente ha tenido conocimiento fehaciente de dicho contenido, el plazo comienza a correr, aunque no conste en el expediente un acto de notificación. En efecto, el Tribunal Constitucional considera que: “El inicio del mencionado plazo comienza a correr a partir de la notificación de la sentencia objeto del recurso, según se dispone en el texto transcrito anteriormente. En el presente caso, no hay constancia de dicha notificación; sin embargo, resulta incuestionable que la señora Nicaudi Zugeidi Gerardo tuvo conocimiento de la misma desde el treinta y uno (31) de mayo de dos mil doce (2012), fecha en la cual la recurrió en apelación. (Véase la página 6 de la Sentencia núm. 838-2012, dictada por la Primera Sala de la Cámara Civil de la Corte de Apelación del Distrito Nacional)”.²⁶⁰

Se trata de un precedente que es correcto, ya que si el plazo no corriera a pesar de que el recurrido tuvo conocimiento fehaciente de la sentencia, como ocurrió en la especie en que se estableció en el precedente que nos ocupa, por el hecho de que la sentencia no la notificó un alguacil, estaríamos retrocediendo a la época del formalismo extremo, en la que se valoraba más el cumplimiento de formas sacramentales que los resultados de las actuaciones procesales. Lo importante es, como ya indicamos, que la parte interesada en recurrir tenga conocimiento de la

²⁶⁰ Sentencia TC/0239/13, de fecha 29 de noviembre, párrafo 9.1.B.c, p.12.

sentencia y de esta forma pueda ejercer adecuadamente el derecho constitucional a recurrir.

Cabe destacar, por otra parte, que la validez de la notificación está condicionada a que se acompañe de una copia íntegra de la sentencia, pues de lo contrario la referida actuación procesal no logra su objetivo. Efectivamente, el Tribunal Constitucional ha afirmado que:

“Este tribunal entiende que la notificación a la que se refiere el artículo 95 de la Ley núm. 137-11, como punto de partida del plazo para la interposición del recurso de revisión contra las sentencias emitidas por el juez de amparo, debe ser aquella que pone en conocimiento del interesado la totalidad de la sentencia y no solamente de su parte dispositiva, porque es esa notificación integral de la sentencia, en la que están incluidas las motivaciones, la que pone en condiciones a aquel contra el cual ha sido dictada, de conocer las mismas y le permiten, en ejercicio de su derecho de defensa, hacer la crítica de dichas motivaciones en su recurso. En ese sentido, si bien es verdad que la propia sentencia recurrida expresa en el ordinal quinto de su dispositivo que “la lectura del presente dispositivo vale notificación para las partes presentes y representadas”, en el expediente no figura ningún documento que permita determinar que la sentencia recurrida haya sido notificada íntegramente a la parte recurrente, por lo que no puede alegarse válidamente, por las razones indicadas, que al momento de la interposición del recurso de revisión que nos ocupa, el plazo de cinco (5) días previstos por el indicado artículo 95 de la Ley núm. 137-11 había expirado”.²⁶¹

En esta sentencia el Tribunal Constitucional enfatiza que de la única manera que una parte interesada en recurrir puede

²⁶¹ Sentencia TC/0001/18, de 2 de enero, párrafos 9.b y 9.c.

ejercer realmente este derecho es si tiene conocimiento de la sentencia íntegra, no siendo suficiente, en consecuencia, que se dé a conocer el dispositivo de esta. Ciertamente, no puede perderse de vista que una sentencia está integrada por tres partes: el dispositivo, los *obiter dicta*, relación de los hechos, *ratio decidendi* o argumentos en que se sustenta el dispositivo. Cada una de estas partes juegan su papel, así el dispositivo permite a las partes conocer lo que decidió el tribunal, los *obiter dicta* entender lo decidido y la *ratio decidendi* conocer las razones por las cuales el tribunal decidió en un sentido u otro. Como se comprenderá, quien no tiene conocimiento de estas tres partes de la sentencia no está en condiciones de cuestionar lo decidido y menos aún demostrar los vicios procesales o sustantivos que afectan la decisión.

En torno a la naturaleza del plazo, la ley no indica si el mismo es franco, como tampoco indica si se cuenta todos los días o solo los días hábiles, especificaciones que casi nunca hace el legislador. En torno al primer aspecto, hay que destacar que en el derecho común existen los denominados plazos francos, a los cuales están sometidas aquellas notificaciones, emplazamientos, citaciones, intimaciones u otros actos cuyo computo inician con una notificación a persona o domicilio, los cuales tienen la particularidad de que no se cuentan ni el día inicio del plazo ni el día del vencimiento.²⁶² Esta previsión del derecho común aplica en los procesos constitucionales, de manera supletoria, en virtud del principio rector previsto en el artículo 7.12, de la Ley No. 137-11, según el cual: “Para la solución de toda imprevisión, oscuridad insuficiencia o ambigüedad de esta ley,

²⁶² Artículo 1033 del Código de Procedimiento Civil.

aplicarán supletoriamente los principios generales del Derecho Procesal Constitucional y solo subsidiariamente las normas procesales afines de los procesos y procedimientos afines a la materia discutida, siempre y cuando no contradigan los fines de los procesos y procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo”.

El plazo de cinco días previsto para recurrir inicia, como ya hemos indicado, el día de la notificación de la sentencia, notificación que, aunque no lo precisa el texto, es válida cuando se hace a domicilio o a persona. En este sentido, no cabe dudas que el plazo objeto de análisis es franco. Sin embargo, queda por definir si al calcular dicho plazo se toman en cuenta todos los días o solo los días hábiles. Esta imprevisión, que suele ser común, fue resuelta por el Tribunal Constitucional, en el sentido siguiente: “El plazo establecido en el párrafo anterior es franco, es decir, no se le computarán los días no laborales, ni el primero ni el último día de la notificación de la sentencia. En ese sentido, se puede comprobar que desde la notificación de la sentencia, el veinticinco (25) de mayo de dos mil doce (2012), a la fecha de la interposición del presente recurso, el seis (6) de junio de dos mil doce (2012), transcurrieron ocho (8) días laborables; en consecuencia, es evidente que el presente recurso de revisión resulta inadmisibile, por haberse interpuesto fuera del plazo de los cinco (5) días previstos en el artículo 95 de la referida Ley 137-11”.²⁶³

La finalidad perseguida por el Tribunal Constitucional al establecer este precedente es garantizar que la parte perjudicada con la sentencia disponga de un plazo más

²⁶³ Sentencia TC/0080/12, de 15 de diciembre, párrafos 8.d y 8.e, pp.6-7.

amplio para recurrir, pues al consagrarse en dicho precedente que solo se tomarán en cuenta los días hábiles, el plazo resulta aumentado, en la medida que no se incluyen los días festivos, ni los días no laborables, contrario a lo que ocurre cuando los días son calendarios.

4.1.3. La especial trascendencia o relevancia constitucional

La admisibilidad del recurso de revisión de sentencias de amparo está condicionada a “(...) a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales.”²⁶⁴

La figura procesal de la “especial trascendencia o relevancia constitucional” fue tomada del ordenamiento jurídico español, donde la misma se denomina “especial relevancia constitucional”.²⁶⁵ Debemos entender que el legislador dominicano extrajo del ordenamiento español la figura jurídica que nos ocupa, en el entendido de que nuestro amparo guarda similitud con el amparo del referido ordenamiento. El análisis que a continuación realizaremos está orientado a determinar si entre ambos amparos existe tal similitud. Por otra parte, interesa establecer si la problemática que se pretendió resolver en el sistema español existe en el nuestro.

²⁶⁴ Artículo 100 de la ley 137-11.

²⁶⁵ Según el artículo 49.1. de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español, modificada por la Ley No.6/2007, de 24 de mayo el demandante en amparo “En todo caso, justificará la especial trascendencia constitucional del recurso”.

4.1.3.1. Origen de la especial relevancia constitucional

La especial relevancia constitucional como requisito de admisibilidad tiene su antecedente en el *certiorari* americano, figura jurídica que permite a la Corte Suprema Federal seleccionar los casos que tienen importancia y requieren que ella se pronuncie. Dicha figura llega a Europa a través de Alemania, país que la adoptó en el año 1993, bajo la denominación “especial trascendencia constitucional”, con la finalidad de resolver el excesivo ingreso de recursos de amparo al Tribunal Constitucional Federal.²⁶⁶

De Alemania el referido requisito de admisibilidad pasó a España, consagrándose el mismo en la Ley No.6/2007 del 24 de marzo del 2007, mediante la cual se modificaron los artículos 49 y 50 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español, textos que regulan el recurso de amparo constitucional. Nosotros lo adoptamos de este último sistema, según ya indicamos, por esta razón nuestro análisis se centrará en la realidad del referido tribunal, así como en las características del amparo constitucional.

4.1.3.2. Contexto en el que se introduce en el sistema español la figura de la especial trascendencia constitucional

El requisito de la especial relevancia constitucional se introduce en Europa con la finalidad de responder a la considerable cantidad de recurso de amparo que llegaban al Tribunal Constitucional. El estado de congestionamiento de dicho tribunal era

²⁶⁶ Véase Ana Espinosa Díaz “El recurso de amparo problemas antes y después de la reforma”, página 6, Revista para el análisis del derecho, www.INDRET.COM, 2/2010.

de grandes magnitudes, según los datos estadísticos disponibles. Efectivamente, para 2004 de 7951 casos ingresados, 7841, equivalente al 98%, fueron recursos de amparo. En 2005 la cifra fue superior, pues ingresaron 9476 recursos de amparos y para 2006, 11471.²⁶⁷ Esta situación impedía decidir oportunamente los procesos de control de constitucionalidad y de conflicto de competencia, materia en las cuales las sentencias tardaban una media de 6 años.²⁶⁸

Es en este contexto que el legislador español dicta la referida Ley 6/2007, de 24 de mayo, mediante la cual modifica ampliamente el sistema de justicia constitucional,²⁶⁹ ostentando el protagonismo de la reforma la modificación a la regulación del recurso de amparo constitucional.²⁷⁰ En este orden, resulta más que evidente que la razón de esta reforma era:

“(...) el peligro cada vez más presente que se cierne sobre el Tribunal de perder su identidad como órgano constitucional, dado el incremento fuera de toda medida racional, de los recursos de amparo que impiden que pueda afrontar con eficiencia el ejercicio de las competencias que le están atribuida para el control de la ley.”²⁷¹ Mientras que se entiende que viabilidad de la misma reside en que “(...) los intereses subjetivos de los ciudadanos han de ser garantizados esencialmente por la jurisdicción ordinaria, mientras que

²⁶⁷ Carrillo, Marc, II “La reforma de la jurisdicción constitucional: La necesaria racionalización de un órgano constitucional en crisis”, pp. 65-66. En Marc Carrillo (coordinador) *Hacia una nueva jurisdicción constitucional Estudio sobre la ley 6/2007 de 24 de mayo de reforma de la LOTC*, tirant lo blanch alternativa, Valencia, 2008, pp. 63-128.

²⁶⁸ Carrillo, Marc, ob. cit., p.66.

²⁶⁹ Carrillo, Marc, ob. cit., p.64.

²⁷⁰ Carrillo, Marc, ob. cit., p.65.

²⁷¹ Carrillo, Marc, ob. cit., p.65.

el Tribunal Constitucional ha de atender de forma principal aquellos casos novedosos que, en razón de los criterios expuestos exijan una decisión suya. A más de veinticinco años jurisprudencia constitucional consolidada sobre una buena parte de los derechos fundamentales, esta reforma es razonable. No solo para paliar los graves problemas estructurales del Tribunal, sino también para que este ejerza de auténtica jurisdicción constitucional y no de tercera instancia judicial”.²⁷²

Como se aprecia, en el momento en que se introduce en España el requisito de la especial trascendencia constitucional, el sistema de justicia constitucional estaba colapsado a consecuencia de la enorme cantidad de recursos de amparo que incoaban los ciudadanos, realidad que requería de una respuesta legislativa como la que se implementó. La introducción del referido requisito varió la naturaleza del recurso, convirtiéndolo de subjetivo a objetivo. Esta mutación pudo hacerse sin desmedro de la protección efectiva de los derechos fundamentales, porque la misma se implementó después que el Tribunal tenía más de veinticinco años funcionando, lo que le había dado la oportunidad de referirse a la mayoría de los derechos fundamentales, es decir, después que este tenía un acervo doctrinal considerable. Igualmente, la viabilidad de la reforma residió en las características del sistema de justicia constitucional de ese país.

Sin embargo, en nuestro sistema el referido requisito se introduce cuando el Tribunal Constitucional comenzó a funcionar, es decir, antes de que estableciera precedentes respecto de los derechos fundamentales. Por otra parte, el legislador dominica-

²⁷² Carrillo, Marc, ob. cit., p.69.

no consagró una modalidad de amparo muy distinta al amparo constitucional español, tal y como lo veremos en los párrafos que siguen.

4.1.3.3. Las diferencias entre las modalidades de amparo previstas en el sistema español y las previstas el sistema dominicano

En el sistema constitucional español existen dos modalidades de amparo: el constitucional y el judicial. El amparo judicial fue regulado originalmente en la Ley 62/1998 del 28 de diciembre de 1998 y, posteriormente, en la Ley 29/1998 del 13 de julio y en la Ley 1/2000 del 7 de enero, mientras que el amparo constitucional está previsto en la Constitución, artículo 53.2 y regulado mediante la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El amparo judicial español es conocido siempre en dos instancias, es decir, que toda sentencia que resuelva un amparo judicial es susceptible de apelación y la sentencia dictada en segundo grado es recurrible en casación, conforme se establece en los artículos 81.2b) y el 86.2.b) de la referida Ley 29/1998.²⁷³ Pero lo más relevante es que la figura de la especial trascendencia constitucional no se aplica en el ámbito del amparo judicial, sino en el ámbito del amparo constitucional.

Entre los actos que pueden cuestionarse por la vía del amparo constitucional se encuentran las decisiones judiciales,²⁷⁴ pero dichas decisiones solo pueden cuestionarse mediante el amparo constitucional después de agotados los recursos previstos en el ordenamiento jurídico y aplicable a la materia de que

²⁷³ Pérez Royo, Javier, ob. cit., p.470.

²⁷⁴ Véase a Pérez, Tremps, Pablo, ob. cit., pp. 130-133.

se trate. De manera que estamos en presencia de un recurso que es subsidiario,²⁷⁵ en la medida que ingresa al Tribunal Constitucional después de agotado las instancias previstas en el Poder Judicial para cada materia.

En nuestro sistema, al igual que en el español, existen dos modalidades de amparo: el judicial y el constitucional. El amparo constitucional está previsto en los artículos 53 y 54 de la referida Ley No. 137-11, ya que aunque el legislador hace referencia a la revisión constitucional de las decisiones jurisdiccionales, en realidad lo que consagró fue una modalidad de amparo contra sentencia, porque una de las causales de la revisión es la violación a un derecho fundamental.²⁷⁶ En este sentido, se afirma que “Así puede sostenerse que no hay cosa juzgada de las sentencias de los tribunales ordinarios mientras no se haya agotado el plazo y procedimiento de amparo ante el tribunal o corte constitucional, decisión esta última que busca restablecer el imperio del derecho afectado, preservando u otorgando fuerza normativa al derecho constitucional material, superando los déficits de derechos fundamentales, los déficits de interpretación y ponderación de derecho o los déficits de procedimiento”.²⁷⁷

De manera que en esta modalidad de amparo es viable aplicar la figura de la especial transcendencia o relevancia

²⁷⁵ Véase a Pérez, Tremps, Pablo, ob. cit., pp. 123-126

²⁷⁶ El referido artículo 53 constituye un desarrollo del artículo 277 de la Constitución, en el cual se establece que el Tribunal Constitucional tiene competencia para revisar las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia, en particular aquellas que se refieren a la acción directa en inconstitucionalidad, a condición de que haya sido dictada con posterioridad al 26 de enero del 2010, fecha de la proclamación de la Constitución.

²⁷⁷ Nogueira Alcalá, Humberto, ob. cit., p. 251.

constitucional, es decir, objetivar el recurso de amparo, ya que, generalmente, la sentencia recurrida la dicta la Suprema Corte de Justicia, que es el máximo tribunal del orden judicial, lo cual implica, en principio, que el derecho fundamental invocado fue protegido en el ámbito del Poder Judicial. Contrario a lo que ocurre con el amparo judicial en el cual el recurso de revisión constitucional se interpone contra una sentencia dictada por un tribunal de primera instancia unipersonal, salvo en materia contencioso administrativo, electoral y en materia penal cuando el caso es complejo. En efecto, según el artículo 72 de la Ley No. 137-11²⁷⁸, el tribunal de primera instancia es el competente para conocer de la acción de amparo; mientras que según el artículo 94 de dicha ley la sentencia dictada por el indicado tribunal solo es susceptible del recurso de revisión ante el Tribunal Constitucional o del recurso de tercería ante el mismo tribunal que dictó la sentencia.

En otro orden, la exigencia de dicho requisito de admisibilidad no es compatible con la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. En efecto, según el artículo 8 de la referida convención toda persona condenada tiene derecho a que su caso sea revisado por un tribunal superior. Esta disposición que ha sido prevista para la materia penal, es, sin dudas, aplicable en materia de acción de amparo, ya que este mecanismo tiene como finalidad la protección de los derechos fundamentales, objetivo medular del Estado Social y Democrático de Derecho.

²⁷⁸ La excepción la constituye el Tribunal Superior Administrativo que es colegiado y tiene competencia para conocer de las acciones de amparo contra actos de la administración pública.

La necesidad de que los conflictos sean conocidos en dos instancias, cuando así lo requiera al menos una de las partes en el proceso, es una regla procesal con vocación de universalidad y tiene particular importancia en materia de protección de los derechos fundamentales, por la razón indicada. Precisamente, para el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, el requisito de la especial trascendencia constitucional prevista en el sistema español no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, porque en este sistema los casos llegan al Tribunal Constitucional después de agotarse los recursos previstos en el ámbito del Poder Judicial. Tal criterio no sería aplicable en nuestro sistema. Más bien, debemos entender que, en virtud del referido criterio, el requisito de admisibilidad que examinamos viola la tutela judicial efectiva, porque, como ya hemos explicado, las decisiones del juez de amparo dominicano no se recurren a lo interno del Poder Judicial.²⁷⁹

4.2. Naturaleza del recurso de revisión de sentencia de amparo

En una de sus primeras sentencias, el Tribunal Constitucional definió la naturaleza del recurso de revisión de sentencia de amparo, en los términos que indicamos a continuación:

4.2.1. Tesis original del Tribunal Constitucional

En una de sus primeras sentencias, el Tribunal Constitucional definió la naturaleza del recurso de revisión de

²⁷⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso *Arribas Anton c. España*, decidido en fecha, 20 de enero 2015, párrafo 41. Véase Hermógenes Acosta de los Santos, “Los defectos de orden normativos del sistema de justicia constitucional dominicano”, *Revista Dominicana de Derecho Procesal Constitucional*, No. 3, Año 3, 2018, Santo Domingo, República Dominicana, 2018.

sentencia de amparo, en los términos que indicamos a continuación:

Dentro de ese marco conceptual, la revisión consiste en una acción constitucional instituida con el propósito específico de garantizar un derecho fundamental, puesto que se sustancia ante el Tribunal Constitucional (órgano ajeno al Poder Judicial), y no ante un órgano superior de un determinado orden jurisdiccional, como ocurre con los recursos ordinarios. En consecuencia, al constituir una acción distinta e independiente de los procesos judiciales que se desarrollan ante los órganos de la jurisdicción ordinaria destinados a la tutela de los derechos y libertades fundamentales, la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes. En ese sentido, mientras sea adecuado y efectivo, especialmente en cuanto a su acceso, el recurso de revisión de sentencias de amparo cumplirá su finalidad y, por ende, satisfará las condiciones propias del derecho fundamental de recurrir ante este Tribunal Constitucional, dentro de los parámetros establecidos en nuestro orden constitucional y los pactos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Dominicano.²⁸⁰

Como se aprecia, para la mayoría del Tribunal Constitucional el recurso de revisión que nos ocupa no constituye una segunda instancia o recurso de apelación, es decir, que no es un recurso ordinario. La tesis anterior es relevante, pues si se considera que el recurso que nos ocupa es extraordinario, el Tribunal Constitucional queda liberado de conocer los hechos de la causa y puede limitarse a revisar la sentencia. Respecto de esta cuestión, entendemos que, si bien este recurso no hay que denominarlo recurso de apelación, tiene muchas similitudes con éste,

²⁸⁰ Sentencia TC/0007/13, de 22 de marzo, 2020, párrafo 9.b, pp. 9-10.

particularmente, porque la finalidad del mismo es que el Tribunal Constitucional revise la sentencia dictada por el juez de amparo y determine si en la misma se interpretaron correctamente los hechos de la causa y el derecho aplicable a la materia. Las consideraciones anteriores fueron expuestas en el voto disidente que hicimos valer junto a los magistrados Katia Miguelina Jiménez y Jottin Cury David, en la referida sentencia TC/0007/12, en el cual sostuvimos que:

Para ser coherente y observar adecuadamente el mandato de la Convención Interamericana, y hasta que el legislador dominicano no resuelva la distorsión señalada consagrando la doble instancia, es necesario que el Tribunal Constitucional actúe como un tribunal de segunda instancia y aborde el amparo desde una dimensión subjetiva y, en este orden, se ocupe de determinar si en el caso hubo o no violación a un derecho fundamental, sin importar que sea o no relevante para la interpretación constitucional y la determinación del contenido esencial de los derechos fundamentales. 42. En este sentido, el destacado constitucionalista y administrativista venezolano Allan Brewer Carías sostiene que el Tribunal Constitucional Dominicano debe actuar como jurisdicción de segundo grado cuando conoce de la revisión de una sentencia dictada por un tribunal de primera instancia en materia de acción de amparo.²⁸¹

Afortunadamente, el precedente objeto de análisis fue modificado, por las razones que analizaré a continuación.

²⁸¹ Véase voto disidente de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Jottin Cury David, sentencia TC-0007-12, del 24 de marzo. Y Brewer Carías, “El Sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales” P.326. VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional Tomo I, Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, República Dominicana, 2, 3 y 4 marzo del 2011.

4.2.2. Nueva tesis del Tribunal Constitucional

La tesis relativa a que el recurso de revisión de sentencia de amparo es extraordinario fue modificada, como ya indicamos. El referido cambio de precedente se justificó en los términos siguientes:

De las observaciones que anteceden, se evidencia que el Tribunal Constitucional decidió discontinuar la aplicación de la tesis sentada por la mencionada sentencia TC/0007/12, que se sustenta en la aseveración de que la revisión no representa una segunda instancia o recurso de apelación para dirimir conflictos inter partes, decantándose en favor de la solución opuesta, inicialmente establecida por las aludidas sentencias TC/0010/12, TC/0011/12 y TC/0012/12, cuestión que permitiría conocer del fondo de las acciones de amparo actuando como una especie de segunda instancia y órgano de cierre.²⁸²

Del contenido del párrafo transcrito se advierte que la mayoría del tribunal varió su criterio respecto de la naturaleza del recurso que nos ocupa, ya que se admite que el recurso de revisión de sentencia de amparo es una modalidad de recurso de apelación, lo que permite que el Tribunal Constitucional conozca el fondo de la acción de amparo, en virtud del efecto devolutivo propio de los recursos ordinarios. La variación del precedente objeto de análisis se fundamentó en varias razones, las cuales consideramos válidas. Así, por una parte, dicho cambio de precedente se sustentó en que en el precedente original limitaba el alcance del recurso en detrimento de una protección adecuada de los derechos fundamentales. Al respecto el tribunal afirmó que:

²⁸² Sentencia TC/0071/13, e 7 de mayo, párrafo 10.A.i, p.13.

En el mismo orden de ideas, cabe señalar que el fundamento de la aludida facultad para conocer del fondo reside en la esencia misma de la acción de amparo como mecanismo de protección de los derechos fundamentales, pues considerar el recurso de revisión sobre la base de una visión más limitada resultaría insuficiente para asegurar la efectividad del derecho, cuya tutela demanda la víctima. Esta solución, tendente a subsanar el vacío normativo anteriormente aludido (supra, literal “c”) se justifica en la necesaria sinergia operativa que debe producirse entre la acción de amparo configurada en el artículo 72 de la Constitución, los principios rectores de la justicia constitucional previstos en el artículo 7 de Ley No. 137-11, y las normativas atinentes a la acción de amparo y al recurso de revisión de amparo prescritas, de manera respectiva, en los artículos 65 a 75 y 76 a 114 de dicha ley.²⁸³

Por otra parte, dicho cambio de precedente se fundamentó en el artículo 101 de la Ley núm. 137-11, texto que faculta al Tribunal Constitucional a celebrar audiencia pública en la materia, con lo cual se deja abierta la posibilidad de que los hechos de la causa sean conocidos de nuevo, toda vez, que carecería de justificación procesal fijar una audiencia si no es con la finalidad indicada. En torno a este segundo argumento se afirma que:

En otro orden de ideas, conviene resaltar que la indicada prerrogativa de conocer el fondo de la acción tampoco resulta del todo extraña al procedimiento establecido en la referida Ley No. 137-11, en virtud de dos razones adicionales: de una parte, su artículo 101 permite al Tribunal Constitucional la posibilidad de sustanciar mejor el caso mediante el llamamiento a una audiencia pública; y, de otra, dicha ley no proscrib

²⁸³ Sentencia TC/0071/13, e 7 de mayo, párrafo 10.A.k, p.14.

*expresamente conocer del fondo de la acción en la revisión de sentencias de amparo, como sin embargo lo exige de manera taxativa en su artículo 53.3.c, que atribuye competencia al Tribunal Constitucional para conocer la revisión de decisiones jurisdiccionales firmes (en caso de violación a un derecho fundamental), imponiéndole que lo haga con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar.*²⁸⁴

Según lo explicado anteriormente, el cambio del precedente consistió en abandonar la idea de que el recurso de revisión de sentencia de amparo es un recurso extraordinario y considerarlo como ordinario o una especie de recurso de apelación. Este cambio de precedente se fundamentó, en síntesis, en el artículo 101 de la Ley 137-11, texto que faculta al Tribunal Constitucional a sustanciar el caso en audiencia pública; igualmente, se fundamentó en que dicha ley no prohíbe al Tribunal Constitucional conocer el fondo de la acción de amparo. Entendemos que el artículo 96 de la misma ley también se orienta en el sentido de que en el ámbito de este recurso deben examinarse los hechos de la causa, ya que en el mismo se establece que en la instancia relativa al recurso consten las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo.

4.3. El procedimiento en materia de revisión de sentencia de amparo

En este apartado abordaremos dos cuestiones: la motivación del recurso y su tramitación.

²⁸⁴ Sentencia TC/0071/13, e 7 de mayo, párrafo 10.A.I, p.15.

4.3.1. Necesidad de motivar el recurso

El recurso de revisión constitucional de decisiones de amparo se interpone “(...) mediante escrito motivado (...)”.²⁸⁵ Por otra parte, se exige que el recurso contenga “las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo, haciéndose constar además de forma clara y precisa los agravios causados por la decisión impugnada”.²⁸⁶ Según estas previsiones la instancia debe estar motivada, motivación que según las reglas generales del proceso debe concernir tanto a los hechos como al derecho. Es decir, que el recurrente debe hacer una exposición en su instancia en la que se evidencien los defectos o vicios de que adolece la sentencia objeto del recurso.

Tales exigencias, sin embargo, no han sido previstas a pena de nulidad ni a pena de inadmisibilidad, lo cual, unido a la naturaleza del recurso, debe conducir a que el tribunal sea sumamente indulgente al momento de valorar el requisito que nos ocupa. En este sentido, considero que una instancia en la cual se explica sucintamente las razones por las cuales no se está de acuerdo con lo decidido por el juez de amparo reúne el requisito que nos ocupa. En este mismo orden, como el recurso tiene efectos devolutivos debe considerarse bien motivada una instancia en la cual el recurrente insiste en que el derecho invocado fue violado, caso del accionante original, o en la que se insiste en que dicho derecho no fue violado, caso del demandado original. Este efecto del recurso es lo que explica que el legislador haya requerido, como ya hemos indicado, que la

²⁸⁵ Artículo 95 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

²⁸⁶ Artículo 96 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

instancia contenga “las menciones exigidas para la interposición de la acción de amparo”. Todo lo cual deja claramente establecida la obligación que tiene el Tribunal Constitucional de conocer los hechos de la causa cuando revoca la sentencia recurrida.

Hasta la fecha, la línea jurisprudencia desarrollada en esta materia revela que el Tribunal Constitucional ha sido flexible al momento de determinar si la instancia cumple con el requisito de la motivación, ya que, en muy pocos casos ha declarado inadmisibile el recurso por esta razón.

4.3.2. Tramitación del recurso

En este apartado nos referiremos a los aspectos siguientes: a. lugar del depósito del recurso, b. notificación del recurso, c. celebración de audiencia pública y d. puesta en estado de fallo del expediente.

a. Depósito del recurso

La instancia contentiva del recurso se deposita en la secretaría del tribunal que dictó la sentencia recurrida, órgano que debe tramitar el expediente a la secretaría del Tribunal Constitucional.²⁸⁷ Esta previsión es muy importante, ya que el Tribunal Constitucional tiene jurisdicción nacional y su sede está localizada en la provincia de Santo Domingo, de manera que la referida previsión facilita el acceso a la justicia a los ciudadanos, pues de no existir los interesados en recurrir tendría que trasladarse hasta la única sede del tribunal, sin importar en qué lugar del país residan.

²⁸⁷ Artículo 95 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

b. Notificación del recurso

Para garantizar el principio de contradicción y el ejercicio del derecho de defensa, el legislador exige que el recurso sea notificado al recurrido, acompañado de los documentos, en un plazo de 5 días, el cual, aunque no se indica el punto de partida, hay que suponer que inicia a partir del depósito del escrito en la secretaría del tribunal.²⁸⁸ El recurrido, por su parte, cuenta con un plazo de 5 días, contados a partir de la fecha de notificación del recurso, para depositar en la secretaría del tribunal que dictó la sentencia el escrito de defensa y los documentos.²⁸⁹ No se prevé sanción para la eventualidad en que no se cumpla con los plazos indicados, aunque el expediente puede ser tramitado a la Secretaría del Tribunal Constitucional luego de vencido el último plazo, independientemente de que se haya depositado el escrito de defensa.

c. Celebración de audiencia pública

En este proceso constitucional “Si el Tribunal Constitucional lo considera necesario podrá convocar a una audiencia pública para una mejor sustanciación del caso.”²⁹⁰. De esta disposición se desprende, como ya hemos señalado, el efecto devolutivo de este recurso, pues como de manera expresa se indica en el texto la finalidad de la audiencia es la “mejor sustanciación del caso.” En ejercicio de esta prerrogativa el tribunal ha celebrado audiencia,

²⁸⁸ Artículo 97 de la ley 137.11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

²⁸⁹ Artículo 98 de la ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

²⁹⁰ Artículo 101, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

cuando ha entendido que la naturaleza del conflicto amerita el agotamiento de medidas de instrucción, tales como informativo testimonial, comparecencia de las partes, descenso a los lugares y peritajes. Las últimas dos medidas de instrucción han sido muy útiles en acciones de amparo que tienen como objeto la preservación del medio ambiente.

d. Estado de fallo del expediente

Como regla general un expediente queda en estado de fallo, es decir, en condiciones de que se dicte sentencia, desde el momento que culmina la audiencia, salvo que se haya concedido plazos a las partes para depositar escrito ampliatorio, réplica o contrarréplica, en las materias que se prevean tales plazos. En esta materia, el Tribunal Constitucional “Se pronunciará sobre el recurso interpuesto dentro del plazo máximo de treinta días que sigan a la recepción de las actuaciones”. Asumimos que con la expresión “recepción de las actuaciones” el legislador alude al depósito del recurso y del escrito de defensa. Sin embargo, si interpretamos la referida previsión juntamente con lo previsto en el artículo 99, que establece “Al vencimiento del último plazo, -los cinco días para depósito del escrito de defensa- la secretaría de juez o tribunal remite sin demora el expediente conformado al Tribunal Constitucional”, debemos entender que el expediente queda en estado de fallo al vencimiento de dicho plazo, independientemente de que se haya o no recibido el escrito de defensa. Por otra parte, el momento de la configuración del estado de fallo del expediente será distinto si el Tribunal Constitucional decide celebrar audiencia, eventualidad en la cual el plazo para fallar inicia al finalizar la audiencia, salvo que el tribunal otorgue plazos por escrito, en virtud de lo previsto en el instructivo de

audiencia, pues en este caso el estado de fallo se configuraría cuando finalice el plazo concedido.

De lo expuesto anteriormente, se advierte que el procedimiento seguido ante el Tribunal Constitucional se mantiene el carácter sumario propio del amparo, ya que los plazos para recurrir y para depositar escrito de defensa son breves. Contrario a lo que ocurría en el sistema anterior, en el cual el recurso de casación, previsto para cuestionar las sentencias del juez de amparo, se regía por la Ley sobre procedimiento de Casación,²⁹¹ normativa que contempla plazos no compatibles, por su extensión, con la naturaleza del amparo.

4.4. Naturaleza del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo

El recurso de revisión de sentencia de amparo tiene efecto devolutivo, efecto que deriva del artículo 101, que, como ya hemos indicado, faculta al tribunal a celebrar audiencia para “la mejor sustanciación de los hechos de la causa”; sin embargo, la ley no establece si el recurso tiene o no efectos suspensivos. Ante tal imprevisión es pertinente la siguiente pregunta ¿Tiene o no efectos suspensivos dicho recurso? La respuesta obvia es la negativa, ya que el efecto suspensivo no sería congruente con la naturaleza de la acción de amparo, en particular, con la celeridad y sumariedad que caracteriza dicha materia. En consonancia con la naturaleza de la acción de amparo, el legislador estableció que

²⁹¹ Según el artículo 29, de la Ley 437-06, de 30 de noviembre, que establece el Recurso de Amparo, “La sentencia emitida por el juez de amparo no será susceptible de ser impugnada mediante ningún recurso ordinario o extraordinario, salvo la tercera o la casación, en cuyo caso habrá de procederse con arreglo a lo que establece el derecho común”.

“La decisión que concede el amparo es ejecutoria de pleno derecho.”²⁹² También es cónsono con dicha naturaleza la previsión relativa a que “En caso de necesidad, el juez puede ordenar que la ejecución tenga lugar a la vista de la minuta”.²⁹³ Según la primera previsión, para ejecutar la sentencia de amparo no es necesario que el juez lo indique y de acuerdo con la segunda el juez de amparo puede ordenar que la ejecución se realice a la vista del acta de audiencia en que consta el dispositivo de la sentencia. Ambas disposiciones están orientadas a garantizar que la ejecución se realice oportunamente, es decir, cuando la protección del derecho fundamental es viable.

Por otra parte, el legislador no facultó al Tribunal Constitucional para que suspenda la ejecución de la sentencia recurrida; sin embargo, de manera pretoriana el tribunal se atribuyó la referida competencia, al establecer que:

El recurso de revisión contra sentencias que resuelven acciones de amparo no tiene efecto suspensivo y, a diferencia de lo que ocurre en materia de recurso de revisión constitucional contra sentencias no susceptibles de los recursos previstos en el ámbito del Poder Judicial, el legislador no faculta de manera expresa al Tribunal Constitucional a suspender la ejecución de la sentencia recurrida. La inexistencia de un texto que de manera expresa faculte al Tribunal Constitucional a suspender la ejecución de la sentencia en la materia que nos ocupa; así como la ejecutoriedad de pleno derecho de la sentencia que resuelven acciones de amparo e igualmente la posibilidad de que el juez pueda ordenar la

²⁹² Párrafo único del artículo 71, de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procesos Constitucionales, de 13 de junio.

²⁹³ Artículo 90, de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procesos Constitucionales, de 13 de junio.

ejecución sobre minuta constituyen elementos que permiten a este Tribunal establecer que, en esta materia, como regla general, dicha demanda es procedente solo en casos muy excepcionales.²⁹⁴

En este precedente, el Tribunal Constitucional deja claramente establecido la ausencia de efectos suspensivos del recurso de revisión de sentencia de amparo; así como su incompetencia para ordenar la suspensión, pero dejó abierta la posibilidad de ordenar la suspensión en casos excepcionales. Fundamentado en esta línea jurisprudencial, el tribunal ha ordenado la suspensión de sentencia de amparo en varias ocasiones y por distintas razones, según se indica en los párrafos que siguen.

a. Suspensión de la ejecución de la sentencia de amparo para preservar el cuerpo del delito

Un juez de amparo ordenó el levantamiento del impedimento que tenía el titular de una cuenta bancaria para utilizar sus fondos. Contra esta sentencia se interpuso un recurso de revisión y una demanda en suspensión de ejecución de sentencia, la cual fue acogida por las razones siguientes:

“En la especie, la ejecución de las sentencias objeto de las demandas implicaría entregar fondos que forman parte, como cuerpo del delito, de un proceso penal que está pendiente de fallo ante la Sala Penal de la Suprema Corte de Justicia, de manera que el hecho de que el referido proceso penal no haya terminado de manera definitiva, constituye una circunstancia excepcional que justifica la suspensión de la ejecución de dichas sentencias. La suspensión que se ordenará mediante esta sentencia pretende preservar el cuerpo del delito para el caso eventual de que el recurso de casación

²⁹⁴ Sentencia TC/0013/13, de 11 de febrero, párrafos 9.3 y 9.f, pp. 8-9.

del cual está apoderada la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, ya que de producirse esta hipótesis lo decidido en lo penal quedaría parcialmente sin valor”.²⁹⁵

b. Suspensión de ejecución de sentencia de amparo para preservar la integridad de un inmueble ubicado en un Centro Histórico

En este caso, un juez de amparo autorizó la remodelación de un inmueble ubicado en el Centro Histórico de San Pedro de Macorís. Esta sentencia fue recurrida y demandada su suspensión, demanda que fue acogida en el entendido de que:

“En el presente caso se tipifica una situación excepcional, razón por la cual procede ordenar la suspensión de la ejecución de la sentencia de amparo de referencia. Ciertamente, como en la especie el inmueble que se pretende transformar está ubicado dentro del Centro Histórico de la ciudad de San Pedro de Macorís, resulta que de permitirse la ejecución de la referida sentencia se causarían daños que no podrían ser subsanados. En efecto, después de destruido y transformado el inmueble de referencia, no habría forma de reestructurarlo con los mismos materiales que originalmente se construyó. Lo más que se pudiera lograr es hacer una réplica, lo cual en modo alguno subsanaría el perjuicio de orden cultural e histórico”.

c. Suspensión de ejecución de sentencia de amparo para garantizar la realización del Carnaval de La Vega

En el presente caso, un juez de amparo acogió, parcialmente, una acción de amparo y, en consecuencia, ordenó restricciones a la celebración del Carnaval de la Provincia de La Vega. Entre

²⁹⁵ Sentencia TC/0089/13, de 4 de junio, párrafos 10.4 y 10.5, p. 16.

estas restricciones destacan el cambio del lugar de la realización del referido evento cultural. Esta sentencia fue objeto de un recurso de revisión y de una demanda en suspensión, la cual fue acogida, por las razones que se indican a continuación.

“Es necesario verificar si el daño ocasionado por la ejecución de la sentencia es irreparable; sobre este aspecto, el demandante argumenta que la amenaza que sufre el Ayuntamiento de La Vega en el interés de los munícipes sobre el contenido esencial de la preservación del patrimonio cultural (art. 66.3) y el derecho fundamental a la cultura (art. 64), no puede esperar al conocimiento del fondo de la cuestión, ya que el tiempo natural del proceso de fondo podría hacer inefectiva la sentencia que pudiese beneficiar al solicitante. De lo anterior se infiere que es necesario verificar en su verdadera magnitud los derechos fundamentales envueltos en este caso, ya que hablamos de derechos colectivos relativos a todos los dominicanos, como es el derecho a la preservación del patrimonio cultural, por lo que entendemos que el presente caso posee características que justifican la excepcionalidad de la suspensión de la sentencia de amparo. Para este tribunal, la justificación de la suspensión de la Sentencia núm. 2092017-SORD-00010, radica en que el carnaval vegano es un patrimonio cultural de la nación, y referente a este derecho la Constitución, en su artículo 64, numeral 4, establece que “el patrimonio cultural de la nación, material e inmaterial, está bajo la salvaguarda del Estado que garantizara su protección, enriquecimiento, conservación, restauración y puesta en valor”. Como se puede apreciar, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la protección y conservación del patrimonio cultural de la nación”.²⁹⁶

Como se aprecia, en los tres ejemplos indicados, el Tribunal Constitucional entendió que se reunían la condición de

²⁹⁶ Sentencia TC/0758/17, de 7 de diciembre, párrafos 9.j, 9.k y 9.l, pp. 20-21.

excepcionalidad necesaria para que se suspendiera la ejecución de la sentencia de amparo. En el primer caso, el elemento excepcional consistía en que la ejecución de la sentencia de amparo implicaba la desaparición del dinero depositado en una cuenta bancaria, dinero que era el cuerpo del delito en un proceso penal que estaba en curso. En el segundo caso, la ejecución de la sentencia de amparo suponía la demolición de una parte de un inmueble ubicada en el Centro Histórico de San Pedro de Macorís, ejecución que tenía una dificultad consistente en que luego de realizada la demolición parcial no era posible conseguir los mismos materiales utilizados en la construcción original, de manera que, si el Tribunal Constitucional revocaba la sentencia y prohibía la remodelación, el inmueble no podría volver a su estado original. En el tercer caso, la ejecución de la sentencia de amparo implicaba modificar la logística del Carnaval de La Vega, incluyendo el cambio de lugar. La realización de tales cambios requería de un tiempo del cual no disponían los organizadores de la actividad, por lo que se corría el riesgo de que el evento carnavalesco no se realizara en el año siguiente al que se dictó la sentencia.

CAPÍTULO V

EL RECURSO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL DE DECISIONES JURISDICCIONALES

5. El recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales. 5.1. Las causales del recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales. 5.1.1. Recurso fundamentado en que se inaplicó una norma. 5.1.2. Recurso fundamentado en la violación a un precedente del Tribunal Constitucional. 5.1.3. Recurso fundamentado en la violación a un derecho fundamental. 5.2. Naturaleza subsidiaria del recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales. 5.3. Requisitos del recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales. 5.3.1. Ámbito de aplicación de los requisitos de admisibilidad. 5.3.2. Análisis de cada uno de los requisitos de admisibilidad. 5.3.2.1. El plazo para recurrir. 5.3.2.2. Sentencias susceptibles del recurso de revisión constitucional. 5.3.2.3. Invocación del derecho violado. 5.3.2.4. Agotamiento de los recursos previstos en el derecho común. 5.3.2.5. Imputabilidad de la violación al órgano judicial. 5.3.2.6. La especial trascendencia o relevancia constitucional. 5.4. El procedimiento en materia de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales. 5.4.1. Necesidad de motivar el recurso. 5.4.2. Carácter contradictorio del proceso. 5.5. Competencia del Tribunal Constitucional para suspender la ejecución de la sentencia recurrida. 5.6. La sentencia que decide el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales. 5.6.1. Contenido de la sentencia. 5.6.2. Efectos de la sentencia respecto del órgano que dictó la sentencia recurrida.

5. El recurso de revisión constitucional de decisiones

jurisdiccionales

El recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales está previsto en el artículo 53 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio, y su base constitucional es el artículo 277 de la Constitución. Se trata de un mecanismo que permite al Tribunal Constitucional controlar las decisiones judiciales y, en particular, revisar las decisiones dictadas por la Suprema Corte de Justicia que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, después del 26 de enero de 2010. Este control procede en los casos que taxativamente se explicarán en los párrafos que siguen.

5.1. Las causales del recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales

Este recurso procede en los siguientes casos: a. cuando en el ámbito del Poder Judicial se inaplica una norma considerada inconstitucional; b. cuando se viola un precedente del Tribunal Constitucional y c. cuando se viole un derecho fundamental. A continuación, analizaremos cada una de estas causales.

5.1.1. Recurso fundamentado en la inaplicación de una norma

El sistema de justicia constitucional dominicano es mixto, porque coexisten los dos modelos de control de constitucionalidad: el concentrado y el difuso.²⁹⁷ El control concentrado es competencia del Tribunal Constitucional y el control difuso de

²⁹⁷ Artículos 185 y 188 de la Constitución.

todos los tribunales del sistema judicial. Pero las sentencias que dictan los tribunales, en única o última instancia, en materia de control difuso pueden ser recurridas ante el Tribunal Constitucional por la vía del recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, cuando mediante la misma se inaplique una norma considerada inconstitucional.

Las decisiones dictadas en materia de control difuso se limitan a inaplicar la norma cuestionada, cuando esta no es compatible con la Constitución. El juez no tiene competencia para declarar la inconstitucionalidad de la norma, pues esta es una facultad que el constituyente atribuyó, de manera exclusiva, al Tribunal Constitucional, razón por la cual la norma inaplicada se mantiene en el ordenamiento. Por otra parte, la sentencia tiene efectos relativos, puesto que solo vincula a las partes y tiene consecuencia para el caso de que se trate.

Como la norma permanece en el ordenamiento, existe la posibilidad de que jueces distintos al que la inaplicó, la puedan seguir aplicando, lo cual no es compatible con el principio de seguridad jurídica²⁹⁸. Esta es, precisamente, la problemática que el legislador dominicano ha querido resolver al establecer que las sentencias que inaplican una norma por ser contraria a la Constitución son susceptibles del recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales. En este sentido, la decisión que dicte el Tribunal Constitucional tendría efectos *erga omnes* y, en caso de que confirme la sentencia objeto del recurso, declarararía inconstitucional la norma y la expulsaría del ordenamiento. De manera que, implementando este recurso se logra vincular los dos sistemas de control de

²⁹⁸ Véase Acosta de los Santos, Hermógenes, ob. cit., pp.208-209.

constitucionalidad, garantizar una interpretación armónica y, en consecuencia, el principio de seguridad jurídica y el principio de igualdad.²⁹⁹

Sin embargo, entendemos que es necesario que se respete el debido proceso para que el tribunal pueda declarar inconstitucional la norma. Esto implicaría agotar los trámites procesales propios del control concentrado de constitucionalidad, por lo que, en particular, debería, cuando se presente la ocasión, fijarse audiencia y poner en condiciones de participar en esta audiencia a quienes fueron parte ante las jurisdicciones ordinarias, a los órganos que dictaron la norma y al Procurador General de la República. El problema que se nos plantea es que ni el constituyente ni el legislador previeron el procedimiento a seguir en la materia, situación que en el futuro debe resolverse con una reforma legislativa. Sin embargo, cuando se presente la situación y, en la eventualidad de que no se haya producido dicha reforma, el Tribunal Constitucional debería valorar la posibilidad de establecer un procedimiento a tales fines, en virtud del principio de autonomía procesal, tal y como lo ha hecho en otras ocasiones.

5.1.2. Recurso fundamentado en la violación a un precedente del Tribunal Constitucional

Las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional constituyen precedentes vinculantes para todos los poderes públicos, según se consagra en la misma Constitución.³⁰⁰ De manera que los jueces del Poder Judicial tienen la obligación de

²⁹⁹ Véase Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., pp. 542-543.

³⁰⁰ Artículo 184, de la Constitución.

tomar en cuenta los precedentes fijados por el Tribunal Constitucional en las distintas materias, de no ocurrir así, sus sentencias pueden ser anuladas vía del recurso de revisión constitucional. De manera que la revisión se constituye, cuando tiene este fundamento, en un mecanismo de garantía del respeto del precedente establecido por el Tribunal Constitucional.³⁰¹ Si este mecanismo no existiera, el carácter vinculante de las sentencias constitucionales no tendría ninguna importancia en la práctica, en la medida que su cumplimiento depende de la buena voluntad de sus destinatarios.

Un ejemplo de violación a un precedente del Tribunal Constitucional lo constituye la sentencia No. 06, dictada por el pleno de la Suprema Corte de Justicia, en fecha 1 de febrero de 2017, la cual fue anulada por el Tribunal Constitucional, en el entendido de que el indicado tribunal eludió

(...) el alcance de la Sentencia TC/0375/16, pues la anulación de la decisión recurrida en esta materia no presupone una nueva valoración del caso concreto, sino que la misma constituye la solución a la violación del derecho fundamental en relación con el caso objeto de la controversia, debiendo adoptar el tribunal de envío las medidas procesalmente adecuadas para que el proceso fuese conocido también ante los órganos inferiores con estricto apego a los razonamientos expuestos en la sentencia del Tribunal Constitucional, que en la especie determinó la violación de la seguridad social y la correcta interpretación de los derechos fundamentales. Si bien es cierto que los tribunales que integran el Poder Judicial tienen dentro de sus funciones la protección de los derechos fundamentales, la última interpretación de estos es una atribución exclusiva del Tribunal Constitucional. Por

³⁰¹ Véase Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., pp. 543-544.

demás, debemos indicar que dentro de las funciones de los tribunales constitucionales está garantizar los derechos fundamentales en el ejercicio de las funciones que realizan los tribunales jurisdiccionales, como ha ocurrido en el caso de marras; por ello el cumplimiento de un mandato dispuesto en un precedente del Tribunal Constitucional no está sujeto a interpretación como erróneamente han juzgado las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia.”³⁰²

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional plantea que cuando anula una sentencia, porque se ha violado un derecho fundamental, el tribunal de envío carece de facultad para valorar de nuevo los hechos concretos, debiendo limitarse a adoptar las medidas procesales adecuadas para que los órganos inferiores conozcan los hechos de nuevo con estricto apego a lo establecido en su sentencia. En aras de facilitar la comprensión del alcance de este precedente, explicaremos brevemente el caso concreto.

De lo que se trata es de que las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia confirmaron una sentencia en la que se validó un acuerdo, en el cual una parte permutó su derecho a una pensión por una suma de dinero; sin embargo, el Tribunal Constitucional considera que el referido acuerdo viola el derecho a la seguridad social, por lo cual, anuló la sentencia recurrida. En un supuesto como este las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia debieron conocer de nuevo el caso, casar la sentencia recurrida, es decir, darle ganancia de causa a la parte que acudió al Tribunal Constitucional. Sin embargo, nos parece oportuno aclarar que no todas las sentencias que acogen un recurso de revisión constitucional tienen esta misma consecuencia, pues cuando el vicio de

³⁰² Sentencia TC/0271/18, de 23 de agosto, párrafos 10.w y 10.v, p. 29.

que adolece la sentencia es, por ejemplo, la falta de motivación, la Suprema Corte de Justicia conoce de nuevo el recurso y no necesariamente tiene que variar lo decidido anteriormente; lo mismo puede ocurrir cuando el vicio concierne a la falta de estatuir.

En otro orden, conviene destacar que, aunque en la Constitución solo se reconoce el carácter vinculante de las sentencias del Tribunal Constitucional, este ha sido extendido, de manera pretoriana, al ámbito de los precedentes fijados por los tribunales del Poder Judicial, al menos en lo que concierne al auto precedente. Ciertamente, el Tribunal Constitucional estableció que:

“El valor de la continuidad del criterio jurisprudencial radica en que la variación del mismo, sin una debida justificación, constituye una violación a los principios de igualdad y de seguridad jurídica. La violación al principio de igualdad consistió en que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia declaró admisibles los recursos de casación interpuestos por los señores Juan Esteban Olivero Rodríguez y Bolan Sosa, así como el interpuesto por Tomás Marcos Guzmán Vargas; mientras que declaró inadmisibles los que interpusieron los ahora recurrentes en revisión constitucional, los señores Rafael Cruz Medina y Ricardo Díaz Polanco, a pesar de que dichos abogados recurrieron contra una sentencia en la cual se habían resuelto cuestiones similares a la que se contraen las impugnadas por los anteriores recurrentes. El desconocimiento al principio de seguridad jurídica radica en que los recurrentes obtuvieron un resultado distinto al razonablemente previsible, en el sentido de que siendo su caso igual a aquellos en que, de manera reiterada, se había declarado admisible el recurso de casación, lo normal era que esperaran que corriera la misma suerte, es decir, que lo declararan admisible.”³⁰³

³⁰³ El Tribunal Constitucional reconoció el carácter vinculante del autoprecedente en la sentencia TC/0094/13, de 4 de junio, sentencia que es analizada en el *Hermógenes Acosta de los Santos, El Valor del Precedente Constitucional*. En Wilson Gómez

En este precedente, el Tribunal advierte de manera precisa que el cambio de precedente constituye una violación de los principios de igualdad y seguridad jurídica. Violación que se produce, respecto del primer principio, cuando el tribunal soluciona de manera distinta casos que coinciden en los aspectos fácticos relevantes; mientras que el segundo de los principios se viola o desconoce, cuando las partes en el proceso obtienen resultados distintos a los razonablemente previsibles. De esta manera, el Tribunal Constitucional sigue la línea doctrinal predominante en la materia, la cual sustenta el carácter obligatorio o vinculante de los precedentes en los principios de igualdad y de seguridad jurídica.

5.1.3. Recurso fundamentado en la violación a un derecho fundamental

La tercera y última causal tiene como finalidad proteger los derechos fundamentales de las partes en un proceso, cuando las garantías previstas en el ámbito del Poder Judicial no hayan funcionado. De manera que lo que se pretende con este recurso es sancionar las vías de hecho y las arbitrariedades cometidas por un órgano judicial. En este sentido, se considera, tesis que compartimos, que el recurso de revisión que nos ocupa se constituye, cuando tiene la finalidad indicada, en un verdadero amparo contra sentencia.³⁰⁴

La complejidad del recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales es mayor cuando se fundamenta en

Ramírez (coordinador) XXII Jornadas de Derecho Constitucional, celebrada en la República Dominicana, Tribunal Constitucional de la República Dominicana, 2016, pp. 55-57.

³⁰⁴ Véase Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., pp. 542-543.

la violación de un derecho fundamental, porque resulta casi imposible que pueda establecerse dicha violación sin que el Tribunal Constitucional incurriera en espacios que constitucional y legalmente están reservados para los jueces del Poder Judicial. Pienso, particularmente, en la valoración de los hechos y en la interpretación del derecho común.³⁰⁵ Generalmente, no ha sido tarea fácil lograr la delimitación de competencia entre los tribunales del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional. Así, por ejemplo, son conocidos los problemas que se han suscitados en el sistema español, a los cuales me referiré más adelante. Pero también existe el paradigma alemán, en el cual el Tribunal Constitucional Federal ha trazado una línea jurisprudencial orientada a lograr dicha delimitación. En este sentido, este tribunal ha sostenido que “La conformación del proceso, la determinación y valoración de los hechos, la interpretación del Derecho ordinario y su aplicación al caso particular son solo competencia de los tribunales generalmente competentes para ello, y están sustraídos de la revisión por el Tribunal Constitucional”.³⁰⁶ Esta jurisprudencia es atemperada, solo en caso de que la interpretación hecha por la jurisdicción ordinaria se base en consideracio-

³⁰⁵ El Tribunal Constitucional Federal alemán, interesado en delimitar su competencia de la competencia de la jurisdicción ordinaria, ha establecido que: “La conformación del proceso, la determinación y valoración de los hechos, la interpretación del Derecho ordinario y su aplicación al caso particular son solo competencia de los tribunales generalmente competentes para ello, y están sustraídos de la revisión por el Tribunal Constitucional”. Esta jurisprudencia es atemperada, solo en caso de que la interpretación hecha por la jurisdicción ordinaria se base en consideraciones objetivas ajenas a la Ley Fundamental, caso en los cuales revisa la interpretación hechas por estos tribunales ordinarios, basado en la teoría de la interpretación arbitraria. Häberle, Peter, ob. cit., p. 131 y 136.

³⁰⁶ Häberle, Peter, ob. cit., p. 131.

nes objetivas ajenas a la Ley Fundamental, caso en los cuales el Tribunal Constitucional Federal revisa la interpretación hechas por estos tribunales, basándose en la teoría de la interpretación arbitraria.³⁰⁷

5.2. Naturaleza subsidiaria del recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales

El Estado de Derecho Constitucional no tolera que en aras de controlar las decisiones jurisdiccionales se invadan las competencias del Poder Judicial y, menos aún, que se impida su funcionamiento. Es por esta razón que el constituyente y el legislador exigen que la sentencia objeto del recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales haya adquirido la autoridad irrevocable de la cosa juzgada con posterioridad al 26 de enero de 2010, fecha de la proclamación de la Constitución vigente.³⁰⁸

El interés del constituyente al establecer los requisitos indicados es muy evidente, por una parte, impedir que el Tribunal Constitucional revise procesos que no hayan terminado en el ámbito del Poder Judicial y, por otra parte, impedir la revisión

³⁰⁷ Häberle, Peter, ob. cit., p. 136.

³⁰⁸ En torno al requisito relativo a que la sentencia tiene que ser dictada por la Suprema Corte de Justicia debemos destacar que la práctica del Tribunal Constitucional ha revelado que hay sentencias dictadas por Cortes de Apelación e inclusive por Tribunales de Primera Instancia que son susceptible de este recurso, en razón de que no son susceptible del recurso de casación o del recurso de apelación. Igualmente, hay sentencia que tienen el carácter de la cosa irrevocablemente juzgada que no pueden ser revisadas por el Tribunal Constitucional, porque no se agotaron los recursos y en aplicación de lo que establece el artículo 53.3.b, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, que complementa el referido artículo 277 de la Constitución y que establece la obligación de agotar los recursos que procedan en el ámbito del Poder Judicial.

de los casos que adquirieron autoridad irrevocable de la cosa juzgada ante la creación del recurso que nos ocupa.

Ambas finalidades tienen una enorme relevancia, pues permitir que el Tribunal Constitucional se inmiscuya en conflictos que no han finalizado en el Poder Judicial violaría un principio esencial del sistema como lo es la separación de poderes, previsto en el artículo 4 de la Constitución, pero, además, generaría una anarquía en el sistema de administración de justicia, de dimensiones tales que impedirían el funcionamiento de este. No menos trascendencia tiene prohibir la revisión de sentencias que adquirieron la autoridad irrevocable de la cosa juzgada con anterioridad a la instauración del recurso que nos ocupa, pues con esta prohibición se preservan los derechos adquiridos por los beneficiarios de dicha sentencia y, en sentido general, el principio de la irretroactividad de la ley y la seguridad jurídica previstos en el artículo 110 de la Constitución.³⁰⁹

Dado el hecho de que el carácter irrevocable de la sentencia recurrida es uno de los requisitos de admisibilidad del recurso de revisión, se ha considerado que uno de los elementos que definen su naturaleza es la subsidiaridad. En este orden, se entiende que el recurso es extraordinario, excepcional y subsidiario, criterio que compartimos³¹⁰.

Efectivamente, se trata de un recurso subsidiario, pues solo procede cuando sobre el caso no queda nada que resolver en el

³⁰⁹ Según el artículo 110 de la Constitución “La ley solo dispone y se aplica para el porvenir. No tiene efecto retroactivo, sino cuando sea favorable al que esté subyúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.”

³¹⁰ Véase a Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., pp.544-545.

ámbito del Poder Judicial. Esta característica es esencial, ya que la finalidad de este recurso es proteger los derechos fundamentales cuando las garantías previstas en el Poder Judicial han sido implementadas de manera deficiente, lo que solo puede determinarse dejando actuar a este Poder que es el protector genuino de estos derechos.³¹¹

Por otra parte, una sentencia irrevocable se presume regular respecto del procedimiento agotado y respecto de lo decidido, cuestiones estas que no admiten pruebas en contrario.³¹² De esto resulta que con la implementación de este recurso se revisan aspectos que la ley prohíbe cuestionar. Igualmente, de la sentencia que tiene la característica indicada deriva un derecho en beneficio de quien obtuvo ganancia de causa, que es el derecho a la ejecución de lo decidido, derecho que forma parte de la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 69 de la Constitución. De manera que la revisión constitucional de sentencia entra en conflicto con las presunciones legales derivadas de la cosa juzgada y con el derecho a la ejecución de lo decidido. Partiendo de lo anterior, en principio, debería estar proscrita la revisión de una sentencia que tenga las características indicadas

³¹¹ El recurso de revisión constitucional previsto en nuestro sistema es muy próximo al amparo constitucional que existe en el sistema español, porque también procede contra sentencia definitivas e irrevocables. Para la doctrina española el recurso de amparo "(...) no es instrumento para la protección de los derechos, sino un instrumento para cuando falla la garantía de protección de los derechos, para corregir los errores que se puedan cometer en el interior del sistema de protección de los derechos diseñados por el constituyente." Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Duodécima edición, revisada y puesta al día por Carrasco Durán, Manuel, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 475.

³¹² En el artículo 1350 del Código Civil la autoridad que la ley atribuye a la cosa juzgada es una presunción legal. Mientras el artículo 1352 del mismo código establece que no se admite prueba contra dicha presunción.

y de permitirse la revisión, esta debería circunscribirse a casos excepcionales y condicionar la admisibilidad del mismo a rigurosos requisitos procesales. Esto es precisamente lo que hizo el constituyente y el legislador dominicano. Por estas razones, consideramos que el recurso de revisión constitucional es excepcional, además de subsidiario.

Es importante destacar que el propio Tribunal Constitucional ha reconocido que el recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales es extraordinario y subsidiario, pues ha sostenido que:

“Conviene retener, en todo caso, que el referido recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales es, además de excepcional, subsidiario. Prueba de esto son los estrictos requisitos requeridos por el referido artículo 53. El legislador ha abierto la posibilidad de este recurso, pero lo ha hecho de forma tal que ha dejado clara y taxativamente establecido su propósito de evitar que el mismo se convierta en un recurso más y que, con ello, este órgano constitucional se convierta en una especie de cuarta instancia. En este sentido, basta recordar los múltiples y estrictos requisitos establecidos por el referido artículo 53 para la admisión de dicho recurso en esta sede constitucional. En efecto, el legislador ha querido limitar, en la medida de lo posible, la interposición del recurso de revisión de decisión jurisdiccional a los fines de salvaguardar los principios de seguridad jurídica y de independencia del Poder Judicial. Se ha dejado claro que los tribunales ordinarios deben tener la posibilidad de poder remediar cualquier situación o violación de derechos que pudiese acaecer en un proceso particular.”³¹³

³¹³ Sentencia TC/0130/13, de 2 de agosto, párrafos 9.1.d, 9.1.e, 9.1.f y 9.1.g, pp. 8-9

Sin embargo, estamos en presencia de un recurso que tiene mucha utilidad, pues como ya hemos indicado, tiene una triple finalidad: proteger los derechos fundamentales, garantizar el respeto de los precedentes constitucionales y la coordinación de los modelos de control de constitucionalidad vigentes en nuestro país. Pero, como bien lo advierte el Tribunal Constitucional en la sentencia de referencia, si se pierde de vista su naturaleza extraordinaria y subsidiaria y se asume como un recurso más, puede afectarse la seguridad jurídica y la independencia judicial

5.3. Requisitos del recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales

Respecto de los requisitos de admisibilidad abordaremos su alcance y, además, analizaremos cada uno de ellos, apoyándonos, esencialmente, en los precedentes que el Tribunal Constitucional ha establecido en la materia.

5.3.1. Ámbito de aplicación de los requisitos de admisibilidad

La admisibilidad del recurso está condicionado a que se cumpla con los requisitos que se indican a continuación: a) que se haya interpuesto dentro de los 30 días de la fecha de notificación de la sentencia;³¹⁴ b) que la sentencia haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada con posterioridad al 26 de enero de 2010, fecha de la proclamación de la Constitución vigente.³¹⁵

³¹⁴ Artículo 54.1 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

³¹⁵ Artículos 277 de la Constitución y 53 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

Sin embargo, cuando el recurso se fundamenta en la violación a un derecho fundamental el legislador especifica que deben cumplirse, además, los requisitos siguientes: a) invocación formal del derecho violado desde que se haya tenido conocimiento del mismo;³¹⁶ b) agotamiento de todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación no haya sido subsanada;³¹⁷ c) que la violación del derecho fundamental sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano jurisdiccional;³¹⁸ y d) que el recurso tenga especial trascendencia o relevancia constitucional.³¹⁹

Según la normativa indicada, los requisitos que tienen alcance general, aplicables independientemente de la causal del recurso, son los siguientes: que la sentencia haya adquirido la autoridad irrevocable de la cosa juzgada con anterioridad al 26 de enero de 2010, fecha de proclamación de la Constitución vigente; así como el plazo para recurrir. Mientras que los demás requisitos solo aplican cuando el recurso se fundamente en la violación de un derecho fundamental. Tal interpretación es coherente con la literalidad de los referidos textos, sin embargo, si aplicamos el método sistemático obtendríamos resultados distintos. En particular, habría que considerar entre los requisitos de admisibilidad con alcance general, el agotamiento de los recursos. Efectivamente, el carácter subsidiario del recurso

³¹⁶ Artículo 53.3.a de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

³¹⁷ Artículo 53.3.b de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

³¹⁸ Artículo 53.3.c de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

³¹⁹ Artículo 53, párrafo único, de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

impide recurrir ante el Tribunal Constitucional una sentencia respecto de la cual no se han agotado los recursos previstos en la materia, independientemente de la causa en que se fundamente la revisión constitucional. Por otra parte, cuando el fundamento del recurso es la violación a un precedente es necesario que dicha violación sea invocada.

En este sentido, consideramos que la clasificación que se corresponde con una interpretación sistemática es la que indicamos a continuación. Los requisitos de admisibilidad que tienen alcance general, es decir, exigibles en los tres supuestos en que procede el recurso de revisión constitucional, son el plazo para recurrir, que es de 30 días, que la sentencia haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada y el agotamiento de los recursos previstos en el derecho común.³²⁰ Mientras que los demás requisitos tienen un alcance particular. De manera que la especial trascendencia o relevancia constitucional solo se aplica cuando el recurso se fundamente en la violación a un derecho fundamental. En cambio, la invocación oportuna de la violación y la imputabilidad de la misma al órgano que dictó la sentencia recurrida aplica para el recurso que se fundamenta en la violación de un precedente del Tribunal Constitucional; así como para el recurso que se fundamenta en la violación a un derecho fundamental.³²¹

La tesis doctrinal anteriormente indicada fue asumida por

³²⁰ Véase al respecto Acosta de los Santos, Hermógenes “El amparo contra sentencia: el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales”. Ordoñez Solís, David, Et, al. *El Amparo judicial de los derechos fundamentales en una sociedad democrática*, Escuela Nacional de la Judicatura, Santo Domingo, República Dominicana, 2018, pp. 631-633.

³²¹ Véase al respecto Acosta de los Santos, Hermógenes, ob. cit. pp. 633-635.

el Tribunal Constitucional, ya que sobre la cuestión estableció lo siguiente:

“El presente caso es oportuno para que este tribunal revise el ámbito de aplicación del texto transcrito anteriormente, dado el hecho de que, como indicamos anteriormente, el recurso que nos ocupa no sólo se fundamenta en el artículo 53.3, sino también en el 53.1, de la Ley núm. 137-11. En este orden, el tribunal considera que una interpretación literal conduciría a la conclusión de que los referidos requisitos adicionales solo aplican cuando se invoque la causal prevista en el artículo 53.3: alegada violación de un derecho fundamental. Sin embargo, una exégesis racional y lógica del texto en cuestión nos conduce a una conclusión distinta. En efecto, el requisito previsto en la letra b) del artículo 53.3 (agotamiento de los recursos previstos en el derecho común) se aplica también cuando la causa invocada sea la prevista en el artículo 53.1, porque el Tribunal Constitucional no puede revisar cuestiones que no han sido conocidas y decididas por todas las instancias del Poder Judicial. Por otra parte, cuando el recurso se fundamente en la causal prevista en el artículo 53.2 (violación a precedente del Tribunal Constitucional), se aplican los tres requisitos de referencia, es decir, que la violación debe ser invocada ante el órgano al cual se le imputa la violación del precedente e, igualmente, deben agotarse los recursos previstos en el derecho común; así como que la violación debe imputarse al órgano judicial. Las razones que justifican lo anterior son las mismas que justifican la aplicación de los requisitos de referencia cuando el recurso se sustenta en la causal 53.3 (alegada violación de un derecho fundamental). Ciertamente, cuando se alega la violación de un precedente, lo mismo que cuando se alega la violación de un derecho fundamental, es de rigor que al órgano judicial de que se trate se ponga en condiciones de examinar la irregularidad invocada para que este pueda subsanarla si procediera. Resulta que lo anterior solo puede ser posible si se invoca

la violación oportunamente y si se agotan los recursos previstos. Obviamente, todo lo anterior tiene razón de ser si las violaciones son imputables al órgano. Distinta es la situación en lo que concierne al requisito previsto en el párrafo del mencionado artículo 53.3, que establece: *La revisión por la causa prevista en el Numeral 3) de este artículo solo será admisible por el Tribunal Constitucional cuando **este** considere que, en razón de su especial trascendencia o relevancia constitucional, el contenido del recurso de revisión justifique un examen y una decisión sobre el asunto planteado. El Tribunal siempre deberá motivar sus decisiones.* La previsión anterior no aplica cuando el recurso de revisión se fundamenta en las causales consagradas en los artículos 53.1 y 53.2, en la medida que la especial trascendencia o relevancia constitucional se presume en todos los casos en que se haya inaplicado por inconstitucional una norma o cuando se alegue la violación a un precedente; en este sentido, el Tribunal Constitucional queda liberado de justificar el requisito de referencia.”³²²

Dicho precedente, como puede apreciarse, se distancia de la literalidad del texto, pero se ajusta a la naturaleza del recurso, toda vez, que en ningún caso debe admitirse un recurso sino se han agotado los recursos previstos en la materia de que se trate.

5.3.2. Análisis de cada uno de los requisitos de admisibilidad

A continuación, analizamos cada uno de los requisitos de admisibilidad del recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales previstos por el constituyente y el legislador.

³²² Sentencia TC/0293/19, de 8 de agosto, párrafos 9.g, 9.h, 9.i, 9.j, 9.k y 9.l, pp. 21-23.

5.3.2.1. El plazo para recurrir

El plazo para recurrir es de 30 contados a partir de la fecha en que se notifica la sentencia objeto del recurso.³²³ La finalidad del punto de partida de la notificación; así como la necesidad de esta esté acompañada de una copia íntegra de la sentencia son cuestiones que abordamos cuando estudiamos el recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo, estudio al cual nos remitimos.³²⁴

En torno a la naturaleza del plazo, la ley no indica si el mismo es franco, como tampoco indica si se cuenta todos los días o solo los días hábiles, especificaciones que casi nunca la hace el legislador. En torno al primer aspecto, hay que destacar que en el derecho común existen los denominados plazos francos, a los cuales están sometidas aquellas notificaciones, emplazamientos, citaciones, intimaciones u otros actos cuyo cómputo inician con una notificación a persona o domicilio, los cuales tienen la particularidad de que no se cuentan ni el día inicio del plazo ni el día del vencimiento.³²⁵ Esta previsión del derecho común aplica en los procesos constitucionales, de manera supletoria, en virtud del principio rector previsto en el artículo 7.12, de la Ley No. 137-11, según el cual: “Para la solución de toda imprevisión, oscuridad insuficiencia o ambigüedad de esta ley, aplicarán supletoriamente los principios generales del Derecho Procesal Constitucional y solo subsidiariamente las normas procesales afines de los procesos y procedimientos a fines a la materia discutida, siempre y cuando

³²³ Artículo 54.1, de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

³²⁴ Véase el No. 4.1.2, pp.

³²⁵ Artículo 1033 del Código de Procedimiento Civil.

no contradigan los fines de los procesos y procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo”.

El plazo de treinta días previsto para recurrir inicia, como ya hemos indicado, el día de la notificación de la sentencia, notificación que, aunque no lo indica el texto, es válido cuando se hace al domicilio como cuando se hace a persona. En este sentido, no cabe dudas que el plazo objeto de análisis es franco. Sin embargo, queda por definir si al calcular dicho plazo se toman en cuenta todos los días o solo los días hábiles. Esta imprevisión, que suele ser común, fue resuelta por el Tribunal Constitucional, en el sentido siguiente: “Como consecuencia de lo antes indicado se deduce que, como requisito previo para la declaratoria de la admisibilidad de un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, primero se debe conocer si la interposición de dicho recurso contra la sentencia dictada por la interposición del recurso de casación fue realizada dentro del plazo que dispone la norma procesal, es decir dentro de los treinta (30) días hábiles y francos que siguen a la notificación, conforme a la ley y al precedente fijado en la Sentencia TC/0080/12 del quince (15) de diciembre de dos mil doce (2012).”³²⁶

Este precedente se sustenta en otro precedente establecido en materia de revisión de sentencia de amparo, materia en la cual el plazo es franco y para calcularlo solo se toman en cuenta los días hábiles. De esta manera, la parte interesada en recurrir dispone de un número mayor de días para ejercer este derecho, en la medida que no se incluirían en cálculo los días no laborables ni los festivos. Sin embargo, posteriormente el tribunal abandonó parcialmente el referido precedente, al establecer que:

³²⁶ Sentencia TC/0335/14, de 22 de diciembre, párrafo A.2, p. 15.

“El plazo previsto en el artículo 54.1 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, para el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, no debe de ser interpretado como franco y hábil, al igual que el plazo previsto en la ley para la revisión de amparo, en razón de que se trata de un plazo de treinta (30) días, suficiente, amplio y garantista, para la interposición del recurso de revisión jurisdiccional. Este plazo del referido artículo debe ser computado de conformidad con lo establecido en el artículo 1033 del Código de Procedimiento Civil, lo cual aplica en este caso, en virtud del principio de supletoriedad. En efecto, el indicado artículo establece: “El día de la notificación y el del vencimiento no se contarán en el término general fijado por los emplazamientos, las citaciones, intimaciones y otros actos hechos a persona o domicilio”, de lo que se infiere que el plazo debe considerarse como franco y calendario, por lo que este tribunal procede a variar el criterio establecido en la Sentencia TC/0335/14. En consecuencia, a partir de esta decisión el Tribunal establece que el criterio fijado en la Sentencia TC/0080/12, sobre el cómputo de los plazos francos y hábiles solo aplica en los casos de revisión constitucional en materia de amparo y que el criterio sobre el plazo para la revisión constitucional de decisión jurisdiccional será franco y calendario.”³²⁷

La variación del precedente consistió en considerar que en el cálculo del plazo se tomarían en cuenta todos los días transcurridos entre la fecha de la notificación y la fecha de la interposición del recurso y no solo los días hábiles, en el entendido de que un plazo de treinta días calendarios es suficientemente amplio y permite que la parte interesada en recurrir pueda estudiar con

³²⁷ Sentencia TC/0143/15, de 1 de julio, párrafos 9.h, 9.i y 9.j, p. 18.

detenimiento la sentencia objeto del recurso. Al producirse la referida variación del precedente, el tribunal debía establecer con precisión y claridad el momento en que tendría efectividad el nuevo precedente, en aras de preservar los derechos adquiridos y la seguridad jurídica. En respuesta a esta problemática, el tribunal estableció que:

“Este nuevo criterio establecido en esta decisión -por excepción- no aplicará para los casos de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales incoados ante este tribunal en el tiempo comprendido entre la publicación de la Sentencia TC/0335/14 y la publicación de esta sentencia, para preservar los derechos de los justiciables que le otorgó la Sentencia TC/0335/14, en virtud del principio de la seguridad jurídica; es decir, el criterio fijado en la TC/0335/14, relativo al plazo de la revisión jurisdiccional, solo será aplicado a los recursos incoados después de su publicación y hasta la entrada en vigencia del nuevo criterio fijado en esta decisión.”³²⁸

Según el párrafo transcrito, la variación del precedente no aplica para los recursos interpuestos después de 22 de diciembre de 2014, fecha de la sentencia TC/0335/14, en la cual se estableció el precedente objeto de variación ni antes del 15 del de julio de 2015, fecha de la sentencia TC/0143/15, mediante la cual se varió dicho precedente. Al modularse el cambio de precedente el Tribunal Constitucional ha respetado los derechos adquiridos y la seguridad jurídica, toda vez que para los recursos incoados durante la vigencia del precedente original no se tomaran en cuenta los días de fiesta ni los días no laborables. Se trata de un criterio que es razonable, porque dichos recurrentes no podían tomar en cuenta un precedente que no existía al

³²⁸ Sentencia TC/0135/15, de 1 de julio, párrafo 9.k, p. 19.

momento en que interpusieron su recurso, de la misma manera que no se puede tomar en cuenta una ley procesal inexistente en dicha fecha. Se trata, en definitiva, de la aplicación del principio de aplicación inmediata de la ley procesal, según el cual, las actuaciones procesales se valoran tomando en cuenta el derecho vigente en la fecha de su interposición y no el derecho vigente en la fecha que el tribunal decide.

5.3.2.2. Sentencias susceptibles del recurso de revisión constitucional

El artículo 277 de la Constitución establece que:

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

De la hermenéutica de este texto se desprenden, principalmente, dos cuestiones: a) que las sentencias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada con anterioridad a la proclamación de la Constitución, es decir, antes de 26 de enero de 2010 no son recurribles y b) que el Tribunal Constitucional podría revisar, conforme regulación legal, las decisiones que adquirieran las características indicadas con posterioridad a la referida fecha.

Es importante destacar que una sentencia adquiere la autoridad irrevocablemente de la cosa juzgada cuando no es susceptible de recursos, sea porque estos se hayan agotado o sea porque

no se interpusieron dentro de los plazos previstos en la ley. Sin embargo, en este último caso la sentencia no es susceptible del recurso, a pesar de que cumple con el requisito de la irrevocabilidad, pues como veremos más adelante entre los requisitos consagrados por la ley se encuentra el relativo al agotamiento de los recursos. Por otra parte, en adición al requisito de la autoridad irrevocable de la cosa juzgada y el agotamiento de los recursos, pretorianamente se agregó lo relativo al desapoderamiento del Poder Judicial.

La variedad de los requisitos anteriores es lo que explica que no todas las sentencias de la Suprema Corte de Justicia sean susceptibles de revisión y que algunas sentencias de la Corte de Apelación y de Tribunales de Primera Instancia puedan ser revisadas por el Tribunal constitucional. Lo anterior queda reflejado en los ejemplos que indicamos a continuación.

a. Sentencias de la Suprema Corte de Justicia que no son susceptibles del recurso de revisión

La mayoría de las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia cumplen con los requisitos de admisibilidad previstos por el constituyente y el legislador, por esta razón nos parece pertinente referirnos a las sentencias de este alto tribunal que, por excepción, no son susceptibles de revisión. En este sentido, el Tribunal Constitucional considera inadmisibles el recurso de revisión interpuesto contra una sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia, por razones diversas, como, por ejemplo, cuando el Poder Judicial se mantiene apoderado del caso, lo cual puede ocurrir cuando se trata de una sentencia que casa con envío o cuando la sentencia se limita a resolver un incidente. Igualmente, un recurso de revisión es inadmisibles cuando la sentencia

dictada por la Suprema Corte de Justicia es provisional, como ocurre en materia de medidas de coerción o de referimientos.

En efecto, cuando la Suprema Corte de Justicia casa con envío el Tribunal Constitucional ha establecido que el recurso de revisión es inadmisibles, por las razones que se indican a continuación:

“En el presente caso, la Sentencia núm. 103 casó con envío la sentencia recurrida en casación y, en consecuencia, remitió para el conocimiento el proceso ante el Juzgado de Paz Ordinario del municipio Santo Domingo Oeste, Departamento Judicial de Santo Domingo. En ese sentido, el tribunal de envío deberá resolver la cuestión y, por tanto, el Poder Judicial no se ha desapoderado definitivamente de la cuestión, situación en la cual este tribunal constitucional ha sostenido que el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional es inadmisibles. Al respecto, es necesario establecer que el recurso de revisión constitucional de las decisiones jurisdiccionales fue diseñado para garantizar la supremacía de la Constitución en el marco de una decisión definitiva y no susceptible de ningún otro recurso, razón esta, que impide extender la revisión a decisiones que no ponen fin al proceso de manera definitiva.”³²⁹

La razón por la cual el Tribunal Constitucional declara inadmisibles el recurso de revisión que se interpone contra una sentencia que casa con envío es porque el Poder Judicial no se ha desapoderado del litigio, aunque dicha sentencia tiene el carácter de la cosa irrevocablemente juzgada. Ciertamente, en este supuesto, el Poder Judicial no se ha desapoderado, pues el tribunal de envío debe conocer de nuevo el recurso de apelación. Nos

³²⁹ Sentencia TC/0143/17, de 3 de abril, párrafos 10.b y 10.c, p. 10.

parece importante destacar que ni el constituyente ni el legislador previó esta situación, de manera que se trata de un requisito de origen pretoriano deducido de la naturaleza extraordinaria y subsidiaria del recurso de revisión.

Por una razón similar a la anterior, el Tribunal Constitucional declara inadmisibles los recursos que se interponen contra una sentencia de la Suprema Corte de Justicia que resuelve un incidente. En efecto, sobre esta cuestión el Tribunal estableció que:

“Dichos textos no hacen distinción alguna respecto del tipo de sentencias, por lo que, en principio, sus disposiciones incluirían lo mismo a las sentencias que deciden el fondo de un asunto que aquellas que deciden incidentes presentados en el marco de dicho proceso. Sin embargo, y tal como se motivará más adelante, es el parecer de este tribunal que las sentencias incidentales que rechacen un incidente presentado en el marco de un proceso no caerían bajo el ámbito de aplicación de los supra indicados artículos, no siendo posible recurrir estas mediante el recurso de revisión de decisión jurisdiccional. En efecto, tomando en consideración la naturaleza de la figura del recurso de revisión de decisión jurisdiccional, este solo procede en contra de sentencias – con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada – que *pongan a fin a cualquier tipo de acción judicial relativa al mismo objeto y con las mismas partes* (sentencia TC/0053/13), situación que solo se puede evidenciar en dos casos particulares: (i) sentencias que resuelven el fondo del asunto presentado por ante la jurisdicción correspondiente; y (ii) sentencias incidentales que, en vista de la decisión tomada, ponen fin definitivo al procedimiento o establecen que otra jurisdicción es competente para conocer el caso (por ejemplo, cuando se acoge un medio de inadmisión, excepción de incompetencia o excepción de nulidad). La presentación ante el tribunal constitucional de recursos que tienen por objeto asuntos

incidentales que no ponen fin al procedimiento y que, por ende, ordenan la continuación del juicio, en la medida en que no resuelven el fondo del asunto, son ajenos al propósito fundamental del recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales y tienden a constituirse en obstáculos al desarrollo normal y razonable del caso en cuestión ante el juez de fondo. Así pues, este tribunal, tomando en consideración la naturaleza del recurso, así como su propia visión consagrada en la referida sentencia, entiende que las sentencias que deciden asuntos incidentales como los señalados en el párrafo anterior, no deben ser objeto del recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales, ya que no pueden ser consideradas dentro del ámbito de aplicación ni del artículo 53 de la Ley núm. 137-11, ni del artículo 277 de la Constitución dominicana, aun teniendo la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, encontrándose la justificación de esto en que este tribunal tiene, también, la responsabilidad de velar por el desarrollo razonable de los procedimientos constitucionales.”³³⁰

Como se aprecia este precedente responde a la misma lógica del precedente anterior, en la medida que al igual que como ocurre con la sentencia que casa con envío, las sentencias incidentales, generalmente, no desapoderan al Poder Judicial. Claro está, que cuando se trata de sentencias incidentales que ponen fin al conflicto, como ocurre con las que anulan o declaran inadmisibles una demanda o un recurso, o las que declaran competente a un tribunal extranjero, el Poder Judicial queda desapoderado y el recurso de revisión es admisible.

El recurso también es inadmisibles cuando la sentencia objeto del mismo es provisional, como ocurre en materia de medidas

³³⁰ Sentencia TC/0130/13, de dos de agosto, párrafos 9.1.b, 9.1.k, 9.1.l y 9.1.m, p. 8 y p.10.

de coerción o de referimientos. Así, en la primera de las materias indicadas, el Tribunal Constitucional ha establecido que :

“De lo citado precedentemente, se puede colegir que el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional se interpone contra sentencias firmes, o sea que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, lo cual no existe en la especie, al tratarse de una decisión dictada en materia penal sobre una medida de coerción, la cual no adquiere la autoridad de la cosa juzgada, en razón de que en virtud de lo que dispone el artículo 238 del Código Procesal Penal, (...) *el juez en todo estado del procedimiento, a solicitud de parte, o de oficio en beneficio del imputado, revisa, sustituye, modifica o hace cesar las medidas de coerción por resolución motivada*”. Asimismo, la Resolución de la Suprema Corte de Justicia núm. 1731-2005, en su artículo 15 plantea que *todas las medidas de coerción pueden ser revisada a solicitud de parte, o de oficio en beneficio del imputado (...)*. De esto se infiere que la imputada podrá solicitar la revisión o el cese de la medida de coerción en cualquiera de las instancias donde se encuentre el proceso; por consiguiente, el presente recurso deviene inadmisibile.”³³¹

En igual sentido se ha pronunciado el tribunal en materia de referimiento, al considerar que:

“En el presente caso, se trata de un recurso de revisión jurisdiccional incoado contra una sentencia dictada en referimiento, materia en la cual las decisiones que se toman son provisionales y, en consecuencia, no adquieren la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, en aplicación de lo previsto en el artículo 101 de la Ley núm. 834, del quince (15) de julio de mil novecientos setenta y ocho (1978), texto se-

³³¹ Sentencia TC/0107/14, de 10 de junio, párrafo 9.d, p. 9.

gún el cual: “La ordenanza de referimiento es una decisión provisional³³² rendida a solicitud de una parte, la otra presente o citada, en los casos en que la ley confiere a un juez que no está apoderado de lo principal el poder de ordenar inmediatamente las medidas necesarias”. Dado el hecho de que las sentencias dictadas en materia de referimiento no adquieren la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, las mismas no son susceptibles del recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, ya que, los artículos 277 de la Constitución y 53 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, son textos que condicionan la admisibilidad de dicho recurso a que la decisión objeto del mismo tenga la característica señalada.”³³³

En los dos casos a que se refieren los indicados precedentes, se trata de materias en las cuales las decisiones son provisionales y no adquieren la autoridad irrevocable de la cosa juzgada, aunque se trata de sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia, de manera que le falta uno de los requisitos de admisibilidad. Efectivamente, las decisiones relativas a medidas de coerción pueden ser modificadas en cualquier momento, lo mismo ocurre en materia de referimiento.

b. Sentencia de la Corte de Apelación Civil revisable por el Tribunal Constitucional

Las sentencias de la Corte de Apelación Civil son susceptibles del recurso de revisión constitucional, cuando está cerrada la casación. Efectivamente, según el Tribunal Constitucional:

³³² Negritas nuestras.

³³³ Sentencia TC/0344/16, de 28 de julio, párrafos 9.d, 9.f, pp. 11-12.

“El recurso de revisión constitucional procede, según lo establecen el artículo 277 de la Constitución y el 53 de la referida ley núm. 137-11, contra las sentencias que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada después de la proclamación de la Constitución del 26 de enero de 2010. En el presente caso se cumple el indicado requisito, en razón de que la sentencia recurrida fue dictada el treinta y uno (31) de octubre de dos mil doce (2012) y, además, porque aunque la decisión recurrida fue dictada por una corte de apelación, esta no es recurrible en casación, en virtud de lo que establece la letra c) del párrafo II del artículo 5 de la Ley núm. 3723, sobre Procedimiento de Casación, de fecha 29 de diciembre de 1953, modificada por la Ley No. 491-08, texto según el cual *las sentencias que contengan condenaciones que no excedan la cuantía de doscientos (200) salarios mínimos del más alto establecido para el sector privado, vigente al momento en que se interponga el recurso. Si no se ha fijado en la demanda el monto de la misma, pero existen elementos suficientes para determinarlo, se admitirá el recurso si excediese el monto antes señalado*. El referido texto es aplicable en la especie, ya que la condena establecida en la sentencia recurrida es por la suma de: a) cien mil pesos dominicanos con 00/100, (\$100,000.00) y mil doscientos sesenta y un euros con 24/100 (1,261.24) o su equivalente en pesos dominicanos, es decir, que no llega al monto exigido por el indicado artículo 5 de la ley sobre recurso de casación. De manera que no es susceptible del recurso de casación, razón por la cual cumple con los artículos 277 de la Constitución y el 53 de la Ley núm. 137-11.”³³⁴

Este precedente tiene la importancia de que tiene un amplio alcance, ya que puede aplicarse en todos los casos en que el recurso de casación esté cerrado por mandato expreso de la ley, como ocurre en la especie. Esto así, porque carece de sentido

³³⁴ Sentencia TC/0273/14, de 20 de noviembre, párrafos 9.b, 9.c y 9.d, p. 15.

exigir el agotamiento del recurso de casación en las materias que el legislador lo ha excluido.

**c. Sentencia de primera instancia susceptible del
recurso de revisión constitucional**

Excepcionalmente, hay sentencias del Tribunal de Primera Instancia en materia penal que son susceptibles de revisión constitucional. Así, en un caso en que se recurrió una sentencia dictada por un tribunal de esta jerarquía, el Tribunal Constitucional estableció lo siguiente:

“En el presente caso, la sentencia recurrida fue dictada por el Segundo Tribunal Colegiado de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional el tres (3) de marzo de dos mil catorce (2014), decisión mediante la cual se absolvió al señor Pietro Caporicci de los cargos de violación del artículo 309, numerales 1, 2 y 3 del Código Penal dominicano modificado por la Ley núm. 24 -97, sobre Violencia de Género e Intrafamiliar. e) La particularidad que reviste el caso que nos ocupa surge del hecho de que esta decisión absolvió por segunda vez al indicado señor Caporicci, luego de haber sido ordenado un nuevo juicio por la Suprema Corte de Justicia y, según el principio de doble exposición consagrado en el artículo 423 del indicado código penal, esta sentencia no es susceptible de ningún recurso. En efecto, el referido artículo 423 establece: “Doble exposición. Si se ordena la celebración de un nuevo juicio en contra de un imputado que haya sido absuelto por la sentencia recurrida, y como consecuencia de este nuevo juicio resulta absuelta, dicha sentencia no es susceptible de recurso alguno”. f) En este sentido, el hecho de que estemos frente al supuesto anterior es lo que justifica la admisibilidad del presente recurso de revisión, en razón de que la sentencia recurrida ha adquirido la autoridad de la

cosa irrevocablemente juzgada y, además, el Poder Judicial quedó desapoderado; de manera que el requisito previsto en los artículos 277 de la Constitución y 53 de la referida ley núm. 137 – 11 ha quedado satisfecho República”³³⁵

Del análisis del precedente indicado, se puede apreciar que, aunque la sentencia recurrida fue dictada por un Tribunal de Primera Instancia, la misma cumple con los requisitos de admisibilidad previstos por el constituyente y el legislador, ya que por mandado expreso del artículo 423 del Código Procesal Penal las sentencias que absuelven en un segundo juicio, no son susceptibles de recursos, de manera que la sentencia tiene el carácter de la cosa irrevocablemente juzgada y, además, es definitiva, por lo cual, el Poder Judicial queda desapoderado.

5.3.2.3. Invocación del derecho violado

La invocación del derecho alegadamente violado debe hacerse de manera formal y en el preciso momento en que se tiene conocimiento de la misma.³³⁶ Resulta muy evidente que la finalidad de este requisito es que el órgano judicial al cual se le imputa la violación tenga la posibilidad de subsanarlo, pues, como ya se ha indicado, estamos en presencia de un recurso subsidiario, cuya razón de ser no es otra que activar una garantía cuando las previstas a lo interno del Poder Judicial no han dado los resultados previstos por el constituyente o el legislador.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional español ha establecido en materia de recurso de amparo constitucional, proceso

³³⁵ Sentencia TC/0053/16, de 4 de mayo, párrafos 9.d, 9.e y 9.f, p. 16.

³³⁶ Artículo 53.3.a, de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales.

constitucional que es similar al recurso de revisión, que el requisito objeto de análisis no es exigible cuando su cumplimiento no sea posible.³³⁷ Este precedente ha sido seguido por nuestro tribunal, pues al respecto estableció que:

“Al analizar el cumplimiento de los requisitos citados, se comprueba que el reclamo fundamental que hace la recurrente no ha sido “invocado formalmente en el proceso”; y no pudo serlo, porque la lesión cuya reparación se reclama la ha producido una decisión judicial que, como la que es objeto del presente recurso, pone fin al proceso, por lo que la recurrente no ha tenido, en términos procesales, oportunidad para presentar el referido reclamo, situación ante la cual dicho requisito deviene en inexigible. c) Lo mismo ocurre con el requisito del literal b) del artículo 53.3, pues si se acepta que su invocación ha sido imposible, a fortiori ha de aceptarse que no ha habido recursos previos que agotar para subsanar una violación que ni siquiera ha sido invocada previamente, situación en la que también aplica la inexigibilidad referida en el párrafo anterior.”³³⁸

Según el precedente indicado no puede exigirse al recurrente que invoque la violación que le imputa al órgano judicial que dictó la sentencia recurrida cuando materialmente no sea posible, criterio que es razonable, pues nadie está obligado a lo imposible. En este sentido, dicho requisito no es exigible en caso de que, por ejemplo, la violación se le impute a la Suprema Corte de Justicia, situación que es la que se presenta en la mayoría de los casos, dado el hecho de que la sentencia que se recurre es dictada, en principio, por este alto tribunal.

³³⁷ STC 50/1982, citada por Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., p. 546.

³³⁸ Sentencia TC/0057/12, de fecha, 2 de noviembre.

La realidad anterior ha revelado que en la práctica el requisito objeto de análisis es exigido en muy pocos casos, lo cual es comprensible, pues dada las características de la organización judicial los hechos de la causa, por lo general, se instruyen y deciden en primera y segunda instancia, reservándose las Salas y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia para controlar la interpretación del derecho realizada por los tribunales que conocieron el fondo. De manera que casi siempre los conflictos terminen ante la Suprema Corte de Justicia y, de no terminar ante este alto tribunal, no existe posibilidad, como regla general, de que proceda el recurso de revisión que nos ocupa.

5.3.2.4. Agotamiento de los recursos previstos en el derecho común

Este requisito tiene la misma finalidad que el anterior y responde a la naturaleza subsidiaria del recurso, toda vez que recurrir una sentencia que adolece de vicios da la oportunidad al tribunal que conoce del recurso de subsanar dichos vicios. Sin embargo, según el Tribunal Constitucional español no es obligatorio agotar los recursos que no sean adecuados.³³⁹

Esta línea jurisprudencial también ha sido seguida por el Tribunal Constitucional dominicano, pues ha sostenido que:

“Sin embargo, un análisis que vaya más allá de la interpretación literal del referido artículo 53.3.b y atiende a la finalidad perseguida con el texto objeto de exégesis, conduce al Tribunal a formularse la cuestión siguiente: ¿El recurrente en revisión constitucional está obligado a agotar todos los recursos o solo debe agotar el recurso de apelación, la oposición y

³³⁹ Véase sentencia STC 242/1991 del Tribunal Constitucional, dictada por el Tribunal Constitucional español y citada por Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., p.546.

la casación? Respecto de esta cuestión, el Tribunal considera que para que el recurso de revisión constitucional que nos ocupa sea admisible no es necesario que se agoten los recursos de revisión que se contemplan en el derecho común y en leyes especiales, dado que tales recursos poseen una naturaleza extraordinaria. En este sentido, exigir el agotamiento del recurso de revisión civil tendría como consecuencia la interposición de revisiones en casos en los cuales no se verifican ninguna de las causales excepcionales de admisibilidad previstas por el legislador. En otras palabras, de lo que se trata es de que el Tribunal Constitucional estaría promoviendo la interposición de recursos evidentemente inadmisibles, lo cual solo serviría para retrasar la administración de justicia, así como para invertir tiempo y dinero de manera inútil.³⁴⁰

Esta línea jurisprudencial es totalmente correcta, toda vez que carece de sentido y utilidad que se agoten los recursos extraordinarios, pues estos solo proceden en los casos excepcionales previstos por el legislador. En efecto, el recurso de tercería solo puede incoarlo una parte que no ha sido citada y, sin embargo, la sentencia que resuelve el conflicto le perjudica.³⁴¹ La revisión civil solo procede cuando está presente una de las diez causales que taxativamente se consagran en el artículo 480 del mismo código.³⁴² Mientras que el recurso de revisión penal procede en

³⁴⁰ Sentencia TC/0604/15, de 17 de diciembre, párrafos 9.p, 9.q y 9.u, pp. 23-25.

³⁴¹ Artículo 473 del Código de Procedimiento Civil.

³⁴² Según el artículo 480 del Código de Procedimiento Civil la revisión civil contra “las sentencias contradictorias pronunciadas en último recurso por los tribunales o juzgados de primera instancia y apelación, así como las sentencias dadas también en última, y que no estén sujetas a la oposición, podrán retractarse a solicitud de aquellos que no hayan sido partes en dichas sentencias, o que hubieren sido legalmente citados en los casos siguientes: 1ro. Si ha habido dolo personal; 2do. Si las formalidades prescritas a pena de nulidad se han violado antes o al darse la sentencia siempre que las nulidades no se hayan cubiertos por las partes; 3ro. Si se ha pronunciado sobre

los siete casos previstos en el artículo 428 del Código Procesal Penal.³⁴³

Debemos destacar, por otra parte, que la revisión civil puede incoarse, en algunos casos, aún después que el Tribunal Constitucional ha decidido el recurso de revisión constitucional. Esto ocurre, por ejemplo, cuando la revisión se fundamente en el dolo, la falsedad o la recuperación de un documento decisivo, ya que el término de dos meses previsto para interponer este recurso³⁴⁴ comienza a contarse a partir de la fecha en que se ha

cosas no pedidas; 4to. Si se ha otorgado más de lo que se hubiere pedido; 5to. Si se ha omitido decidir sobre uno de los puntos principales de la demanda; 6to. Si hay contradicción de fallos en última instancia en los mismos tribunales y juzgados, entre los mismos litigantes y sobre los mismos medios; 7mo. Si en una misma instancia hay disposiciones contrarias; 8vo. Si no se ha oído al fiscal al fiscal; 9no. Si se ha juzgado en virtud de documentos que se hayan reconocidos o se hayan declarados falsos después de pronunciada la sentencia; 10mo. Si después de la sentencia se ha recuperado documentos decisivos que se hallaban retenidos por causa de la parte contraria”.

³⁴³ Según el artículo 428 del Código Procesal Penal “Puede pedirse la revisión contra la sentencia definitiva firme de cualquier jurisdicción, siempre que favorezca al condenado, en los casos siguientes: 1) Cuando después de una sentencia condenatoria por el homicidio de una persona, su existencia posterior a la época de su presunta muerte resulta demostrada por datos que constituyan indicios suficientes; 2) Cuando en virtud de sentencias contradictorias estén sufriendo condena dos o más personas por un mismo delito, que no pudo ser cometido más que por una sola; 3) Cuando la prueba documental o testimonial en que se basó la sentencia es declarada falsa en fallo posterior firme; 4) Cuando después de una condenación sobreviene o se revela algún hecho, o se presenta algún documento del cual no se conoció en los debates, siempre que por su naturaleza demuestren la inexistencia del hecho; 5) Cuando la sentencia condenatoria fue pronunciada a consecuencia de prevaricación o corrupción de uno o más jueces, cuya existencia sea declarada por sentencia firme; 6) Cuando se promulgue una ley penal que quite al hecho el carácter de punible o corresponda aplicar una ley penal más favorable. 7) Cuando se produzca un cambio jurisprudencial en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia que favorezca al condenado.”

³⁴⁴ Según el artículo 483 del Código de Procedimiento Civil el plazo para interponer el recurso de revisión civil es de dos meses, contados a partir de la fecha de la notificación de la sentencia objeto del mismo.

establecido el dolo, la falsedad o se ha recuperado el documento decisivo.³⁴⁵

El análisis anterior es válido, igualmente, para el recurso de revisión penal, pues este no está sujeto a plazo y se puede interponer a partir del día que ocurra uno de los acontecimientos previstos por el legislador, acontecimientos que al ser eventuales no existe posibilidad de determinar la fecha en que los mismos ocurrirán. Piénsese,, por ejemplo, en la revisión penal que se sustenta en una ley, dictada después de decidido definitivamente un proceso, que establece una pena inferior a la que se aplicó al acusado o cuando la revisión se sustenta en un cambio de precedente que favorece a quien está cumpliendo condena. En estos casos, la revisión penal es viable, aunque el propio Tribunal Constitucional haya dictado sentencia.

Las razones anteriores evidencian claramente que, por una parte, carece de interés incoar un recurso extraordinario cuando no existe ninguna de las causales que de manera taxativa consagra la ley y, por otra parte, que la persona perjudicada no tiene necesidad de incoar dichos recursos con anterioridad al recurso de revisión constitucional, ya que la interposición de este ni la decisión que sobre el mismo se dicte cierra la posibilidad de que la revisión civil o la revisión penal se interponga.

5.3.2.5. Imputabilidad de la violación al órgano judicial

La violación invocada por el recurrente debe ser imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano

³⁴⁵ Véase artículo 488 del Código de Procedimiento Civil.

judicial.³⁴⁶ Este requisito debe entenderse en el sentido de que la violación invocada debe ser imputable al órgano judicial, independientemente de que dicha violación se haya producido, pues esto último no concierne a la admisibilidad, sino al fondo del recurso.

Respecto de la interpretación de este requisito, el Tribunal Constitucional ha establecido que:

“Asimismo, el requisito consignado en el literal c) del referido artículo, no se cumple en la especie, pues el daño reclamado no puede ser *“imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano jurisdiccional”* -es decir, a la sentencia recurrida-, *“con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar”*. En efecto, en la especie, la perención del recurso de casación declarada por la decisión atacada se fundamenta en lo dispuesto de manera expresa en el artículo 10, párrafo II, de la Ley número 3726, de Procedimiento de Casación, que regula el proceso a seguir para la interposición y posterior procedencia del recurso extraordinario de casación, por ante la Suprema Corte de Justicia, y el cual prescribe lo siguiente: *“El recurso de casación perimirá de pleno derecho si transcurrieren tres años contados desde la fecha del auto que autorizó el emplazamiento, sin que el recurrente haya depositado en la Secretaría el original del emplazamiento, o si transcurriere igual plazo, contando desde la expiración del término de quince días señalado en el artículo 8, sin que el recurrente pida el defecto o la exclusión contra el recurrido, que diere lugar a ello, a menos que, en caso de haber varias partes recurrentes o recurridas, una de dichas partes haya pedido el defecto o la exclusión contra las partes en falta”*. La aplicación,

³⁴⁶ Artículo 53.3.c de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

en la especie, de la norma precedentemente descrita ha sido apegada a lo dispuesto por el legislador y, en consecuencia, no es imputable a la Suprema Corte de Justicia la comisión de una acción o una omisión cuya consecuencia haya sido la violación de un derecho fundamental; por lo que, al no concurrir ninguno de los tres requisitos previstos en el artículo 53.3 de la Ley número 137-11, el presente recurso es inadmisibile.”³⁴⁷

De los párrafos transcritos se advierte que para el Tribunal Constitucional la violación que deriva de la aplicación de la ley no es imputable al órgano judicial. De manera que como en la especie en que tiene lugar este precedente la Suprema Corte de Justicia declara la perención de un recurso de casación en virtud de la ley que rige la materia, no hay lugar a imputarle la violación invocada por el recurrente. En coherencia con dicho precedente, el tribunal también declara inadmisibile por la misma causa el recurso de revisión que se interpone contra una sentencia que declara inadmisibile un recurso de casación interpuesto contra una sentencia cuya condenación es inferior a los doscientos salarios mínimos más alto del sector privado; señalando al respecto que:

“En cuanto a este tercer requisito, respecto de la violación del derecho fundamental imputable al órgano jurisdiccional que emitió el fallo impugnado, se advierte que la referida sentencia núm. 1004, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia el veinticuatro (24) de octubre de dos mil doce (2012), al declarar inadmisibile el recurso de casación del señor Samir Attia, se fundamentó en las disposiciones del literal C, párrafo II, del artículo 5 de la Ley núm. 3726, sobre Procedimiento de Casación de mil novecientos cincuenta y tres (1953), norma jurídica

³⁴⁷ Sentencia TC/0057/12, de 2 de noviembre, párrafos 8.d, 8.e y 8.f, pp. 7-8.

dimanada del Congreso Nacional. En ese sentido, el Tribunal ha fijado su criterio en la Sentencia TC/0057/12, al señalar que la aplicación, por parte de los tribunales, judiciales de normas legales no puede asumirse como una acción violatoria de algún derecho fundamental (...)”³⁴⁸

La línea jurisprudencial anterior aplica, también, cuando la sentencia objeto de revisión ha declarado caduco el recurso de casación, materia en la cual el tribunal estableció que:

“En cuanto a este tercer requisito, respecto de la violación del derecho fundamental imputable al órgano jurisdiccional que emitió el fallo impugnado, se advierte que la referida sentencia núm. 808, al declarar la caducidad del recurrente en perjuicio del señor Costa Frías, se fundamentó en las disposiciones de los artículos 643 del Código de Trabajo y artículo 7 de la Ley núm. 3726, de 1953, sobre Procedimiento de Casación, normas jurídicas que provienen del Congreso Nacional. En ese sentido, el Tribunal ha fijado el criterio en el precedente establecido en la pre aludida sentencia TC/0057/12 (...)”³⁴⁹

De los casos señalados, entendemos que la inadmisión del recurso de revisión solo debe fundamentarse en el artículo 53.3.c, de la Ley No. 137-11, cuando la sentencia objeto del recurso ha declarado inadmisibles el recurso de casación, porque la sentencia recurrida en casación condena a una suma inferior a los doscientos

³⁴⁸ TC/0039/15, de 9 de marzo, p. 9.4, p. 9. Es oportuno indicar que artículo 5, párrafo II, acápite c, de la Ley No. 491-08 que modificó los artículos 5, 12 y 20 de la Ley No. 3726, de 1953, sobre procedimiento de casación fue declarado inconstitucional mediante la sentencia TC/0489/15, de 6 de noviembre. Por otra parte, los efectos de dicha inconstitucionalidad fueron diferido por un año, plazo que venció el 20 de abril de 1917, por lo cual el referido texto ya no existe en el ordenamiento.

³⁴⁹ TC/0514/15, de 10 de noviembre, párrafo. 9.4, p. 9.

salarios mínimos del más alto del sector privado, siempre y cuando el recurrente en revisión cuestione el requisito de inadmisibilidad, pues en este supuesto el vicio alegado es imputable al legislador. En los demás casos, el fundamento debe ser la carencia de especial trascendencia o relevancia constitucional, porque en tales especies lo que hace el órgano judicial es verificar si se observaron los plazos procesales, es decir, realizar un simple cálculo matemático, que en modo alguno puede implicar violación a derechos fundamentales, salvo el caso de que el órgano haya interpretado arbitrariamente la normativa que consagra la perención o la caducidad, estableciendo como punto de partida, por ejemplo, una notificación irregular para calcular el plazo de perención o de caducidad.³⁵⁰

5.3.2.6. La especial trascendencia o relevancia constitucional

Este requisito ya fue analizado en el capítulo anterior, análisis al cual me remito, por lo cual, aquí me circunscribo a ampliar la idea relativa a que el requisito de la especial trascendencia o relevancia constitucional es compatible con la naturaleza de este recurso, no así con la naturaleza del recurso de revisión constitucional de sentencia de amparo.

Este recurso es subsidiario, como ya hemos indicado, de manera que cuando el caso llega al Tribunal Constitucional los hechos han sido revisados por dos instancias. Lo anterior justifica que el Tribunal Constitucional solo se ocupe de aquellos casos que, por ejemplo, tienen importancia para la interpretación de

³⁵⁰ Véase Häberle, Peter, ob. cit., p. 136, autor que desarrolla la teoría de la interpretación arbitraria, la cual define como aquella que se basa en consideraciones objetivas ajenas a la Ley Fundamental.

los derechos fundamentales o para la teoría constitucional. En definitiva, la naturaleza de este recurso justifica que sea abordado desde una dimensión objetiva y no subjetiva.

El Tribunal Constitucional ha interpretado el requisito de la especial trascendencia o relevancia constitucional con mucha flexibilidad, por lo que, en muy pocos casos ha declarado inadmisibile el recurso fundamentado en este requisito. A dichos casos me refiero a continuación.

a. Ausencia de especial trascendencia o relevancia constitucional cuando la sentencia recurrida se limita a declarar la perención del recurso de casación

Para el Tribunal Constitucional carece de especial trascendencia o relevancia constitucional un recurso de revisión interpuesto contra una sentencia que se limita a declarar perimido un recurso de casación, para justificar dicha tesis el tribunal desarrolla los argumentos siguientes:

“De acuerdo al artículo 100 de la referida Ley 137-11, que el Tribunal Constitucional estima aplicable a esta materia, la especial trascendencia o relevancia constitucional “(...) se apreciará tendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y concreta protección de los derechos fundamentales”. La referida noción, de naturaleza abierta e indeterminada, fue definida por este Tribunal en la Sentencia TC/0007/12, de fecha veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012). 10.g. El Tribunal Constitucional considera que el presente caso no tiene especial trascendencia o relevancia constitucional, en razón de que el tribunal que dictó la sentencia recurrida se limitó a declarar la perención de un recurso de casación. Ciertamente, en la referida sentencia se indica lo siguiente:

“Visto el artículo 10 párrafo II, de la Ley sobre Procedimiento de Casación, según el cual el recurso de casación perimida de pleno derecho si transcurrieren tres años contados desde la fecha del auto que autorizo el emplazamiento, sin que el recurrente haya depositado en la secretaria el original del emplazamiento, o si transcurriere igual plazo, contado desde la expiración del término de 15 quince días señalado en el artículo 8, sin que el recurrente pida el defecto o la exclusión contra el recurrido que diere lugar a ello, a menos que, en caso de haber varias partes recurrentes o recurridas, una de dichas partes haya pedido el defecto o la exclusión contra las partes en falta”.10.h. En la especie, en consecuencia, no se suscitó ninguna discusión relacionada a la protección de los derechos fundamentales ni a la interpretación de la Constitución, cuestiones estas a las cuales está referida la noción de especial trascendencia o relevancia constitucional; ya que para declarar la perención de un recurso de casación por la causa indicada solo es necesario que el tribunal apoderado del mismo determine si ha observado el plazo de tres (3) años previsto en el artículo 10, párrafo II de la Ley sobre Procedimiento de Casación.”³⁵¹

Como se aprecia, para el Tribunal Constitucional un recurso de revisión constitucional que se incoa contra una sentencia de la Suprema Corte de Justicia que declara inadmisibile un recurso de casación por haber perimido carece de especial trascendencia o relevancia constitucional, en razón de que para constatar la perención no hay que entrar en consideraciones vinculadas a la protección de derechos fundamentales, sino que el tribunal se limita a determinar si se observó el plazo de perención que es de tres años. El fundamento de este precedente fue modificado,

³⁵¹ Sentencia TC/0001/13, 10 de enero, párrafos 10.f, 10.h y 10.g, pp.8-9. Este precedente se reitera en la Sentencia TC/0025/17, de 31 de enero, párrafos 9.j y 9.k, pp. 12-13.

pues si bien el Tribunal Constitucional declara inadmisibles los referidos recursos, fundamenta la misma en el artículo 53.3.c, de la Ley No. 137-11, texto que condiciona la admisibilidad del recurso a que la violación sea imputable al órgano judicial.³⁵²

b. Ausencia de especial trascendencia o relevancia constitucional cuando la sentencia recurrida se limita a declarar la caducidad del recurso de casación

Siguiendo la lógica anterior, en Tribunal Constitucional estableció en materia de caducidad, lo siguiente:

“En este sentido, este tribunal constitucional considera que como la Suprema Corte de Justicia se limitó a declarar caduco el recurso de casación, eventualidad en la cual la referida alta corte se limitó a realizar un simple cálculo matemático y en la que no existe posibilidad de violar derechos fundamentales está en presencia de un recurso carente de especial trascendencia o relevancia constitucional.”³⁵³

De esta manera el Tribunal Constitucional reiteró el precedente desarrollado en la sentencia TC/0001/ 13, 10 de enero, aunque no se trataba de materia de perención, sino de caducidad, lo cual fue justificado de la manera siguiente: “El referido precedente es aplicable en la especie. Aunque el caso resuelto se refería a una perención y el que nos ocupa versa sobre una caducidad, en ambas materias el análisis realizado por el tribunal se reduce a un simple cálculo matemático.” No cabe dudas de que, tanto en materia de perención como de caducidad, el análisis

³⁵² Nos remitimos al apartado 5.3.2.5.

³⁵³ Sentencia TC/0225/15, de 19 de agosto, párrafo 9.15, p. 14. Este precedente fue reiterado en las Sentencias TC/0514, de 10 de noviembre, párrafo 9.16, p. 10 y TC/0208/16, párrafos 9.f, 9.g y 9.h; pp. 17-19.

que hace la Suprema Corte de Justicia para determinar la admisibilidad del recurso de casación concierne a la verificación de la observación de un plazo procesal, de manera que, si en una materia se tipifica la carencia de especial trascendencia o relevancia constitucional, lo coherente es que también en la otra materia se cumpla el referido requisito.

Sin embargo, posteriormente, el Tribunal Constitucional retomó la línea jurisprudencial anterior, en la medida que la inadmisibilidad de un recurso de revisión incoado contra una sentencia de la Suprema Corte de Justicia que declaró caduco un recurso de casación se fundamentó en que la violación invocada no era imputable al órgano judicial y en la carencia de especial trascendencia o relevancia constitucional. Efectivamente, el tribunal retomó la anterior línea jurisprudencial, al establecer que:

“El referido precedente es aplicable en la especie, ya que, al igual que el que nos ocupa, versa sobre una caducidad, en la medida que el análisis realizado por el Tribunal se reduce a la aplicación de una norma legal. Debemos destacar, sin embargo, que este tribunal, en especies similares a la que nos ocupa, ha fundamentado la inadmisibilidad del recurso de revisión constitucional en la carencia de especial trascendencia o relevancia constitucional, requisito que está previsto en el párrafo del artículo 53.3 de la Ley núm. 137-11, en el entendido de que no existe posibilidad de violar derechos fundamentales, en una hipótesis en que el tribunal se limita a calcular un plazo de perención o de caducidad. **[Véase en este sentido: sentencias TC/0001/13, del diez (10) de enero de dos mil trece (2013); TC/0400/14, del treinta (30) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0225/15, del diecinueve (19) de agosto de dos mil quince (2015); TC/0525/15, del doce (12) de noviembre de dos mil quince (2015), y TC/0021/16, del veintiocho**

(28) de enero de dos mil dieciséis (2016). Esta última línea jurisprudencial será abandonada a partir de la fecha de la notificación de esta sentencia y, en este sentido, los recursos de revisión constitucional que se interpongan contra sentencias que se limiten a declarar la comprobada perención o caducidad de un recurso de casación serán declarados inadmisibles, bajo el fundamento de que las violaciones que se invocaren no pueden ser imputables al órgano judicial que dictó la sentencia, en la medida que dicho órgano se limita a aplicar una norma jurídica; salvo que el recurso de revisión se fundamente en la ausencia de los elementos constitutivos de la perención o la caducidad, eventualidad en la cual el Tribunal Constitucional procederá a conocer del fondo del recurso de revisión constitucional. En virtud de las motivaciones anteriores, procede declarar inadmisibile el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional que nos ocupa, en aplicación de las previsiones de la letra c), numeral 3, del artículo 53 de la Ley núm. 137-11.”³⁵⁴

En mi opinión, el Tribunal Constitucional debió mantener el precedente anterior, porque cuando los tribunales del Poder Judicial interpretan y aplican una norma pueden violar derechos fundamentales, violaciones que, obviamente, son imputables al órgano judicial. En cambio, la determinación de la configuración de la perención o la caducidad de un recurso, no es una cuestión en la que se plantea una discusión respecto de los derechos fundamentales. De manera que un recurso de revisión que se incoa contra una sentencia en la que el tribunal se limita al ejercicio argumentativo anterior, no puede tener especial trascendencia o relevancia constitucional, salvo, como ya lo indicamos, que se advierta una interpretación arbitraria de los textos que regulan la perención o la caducidad.³⁵⁵

³⁵⁴ Sentencia TC/0663/17, de 7 de noviembre, párrafos 9.m, 9.n, 9.o y 9.p, pp. 12-13.

³⁵⁵ Voto salvado que consta en la Sentencia TC/0663/17, de 7 de noviembre.

5.4. El procedimiento en materia de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales

En este apartado abordaremos dos cuestiones: a. la motivación del recurso y b. el carácter contradictorio del proceso.

5.4.1. La motivación del recurso

El recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales se incoa “(...) mediante escrito motivado (...)”.³⁵⁶ De esta manera lacónica el legislador indica el contenido de la instancia mediante la cual se recurre. No obstante, lo lacónico del texto queda claramente establecido que la instancia debe estar motivada, motivación que según las reglas generales del proceso debe concernir tanto a los hechos como al derecho. Es decir, que el recurrente debe hacer una exposición en su instancia en la que se evidencia cuál o cuáles derechos han sido violados en su perjuicio durante el proceso y explicar las circunstancias en las cuales se produjeron tales violaciones.

Sin embargo, no se previó una sanción procesal para las instancias que carecen de motivación, lo cual, como ya indicamos cuando estudiamos los procesos anteriores, no ha sido óbice para que el tribunal declare inadmisibles los recursos por falta de motivación. Efectivamente, en varias ocasiones el tribunal ha declarado inadmisibles los recursos porque la instancia no está motivada o porque está deficientemente motivada. Así, el Tribunal Constitucional al analizar la instancia contentiva de un recurso de revisión estableció que:

“Por consiguiente, al estar desprovisto el presente recurso de revisión de decisión jurisdiccional de argumentos que den

³⁵⁶ Véase artículo 54.1 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

visos de la supuesta vulneración a la Constitución en que incurrió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia al dictar la Sentencia núm. 276, del veintidós (22) de abril de dos mil quince (2015), resulta evidente que el escrito introductorio del mismo no cumple con un mínimo de motivación en cuanto al señalamiento de los argumentos que lo justifican, conforme lo prevé el artículo 54.1 de la Ley núm. 137-11, al exigir que el recurso sea interpuesto por medio de un escrito motivado. En tal sentido, ha lugar a declarar inadmisibile el presente recurso.”³⁵⁷

Este precedente se corresponde con la naturaleza extraordinaria y subsidiaria del recurso, pues al analizar la admisibilidad de un recurso que tiene las características indicadas, el tribunal debe ser muy riguroso. Además, cuando el recurrente no explica en que consistió la violación que le imputa al órgano judicial, no pone al Tribunal Constitucional en condiciones de valorar el recurso, situación que justifica la inadmisión del mismo, aunque el legislador no haya previsto sanción al respecto.

5.4.2. Carácter contradictorio del proceso

En este proceso constitucional no se celebra audiencia, es decir, que el Tribunal Constitucional decide el recurso en Cámara de Consejo.³⁵⁸ Decisión atinada del legislador, dada la naturaleza subsidiaria y extraordinaria del recurso, en el cual el Tribunal Constitucional no conoce los hechos, razón por la cual no tiene necesidad de ordenar medidas de instrucción, que es lo que generalmente justifica la celebración de audiencia. Sin embargo,

³⁵⁷ Sentencia TC/0605/17, de fecha 2 de noviembre, párrafo 9.j, p. 13.

³⁵⁸ Artículo 54.6, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

se trata de un proceso contradictorio. En este sentido, la instancia contentiva del recurso se deposita en la secretaría del tribunal que dictó la sentencia recurrida³⁵⁹, escrito que debe notificarse a las personas que participaron en el proceso, en un plazo de cinco días, contado a partir del depósito de la instancia³⁶⁰. La ley no indica a cargo de quién está dicha notificación, ante tal imprevisión, entendemos que esta diligencia procesal debe cumplirla el secretario del tribunal de donde se depositó el mismo, tal y como ocurre en la práctica.

Con la realización de la referida notificación se cumple con el principio de bilateralidad o contradicción, ya que se pone a los recurridos en condiciones de ejercer el derecho de defensa. Efectivamente, los recurridos disponen de un plazo de treinta días para depositar su escrito de defensa, plazo que, obviamente, comienza a correr a partir del momento que la secretaría del tribunal les notifica el escrito contentivo del recurso de revisión.³⁶¹ Este escrito de defensa se debe notificar al recurrente en un plazo de cinco días, a partir de la fecha del depósito del mismo.³⁶²

Esta última notificación carece de interés, porque los debates se consideran cerrados desde la fecha de vencimiento del plazo previsto para el depósito del escrito de defensa, fecha a partir de la cual la secretaría del tribunal que dictó la sentencia recurrida dispone de

³⁵⁹ Artículo 54.1, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

³⁶⁰ Artículo 54.2, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

³⁶¹ Artículo 54.1, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

³⁶² Artículo 54.3, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

un plazo de diez días para tramitar el expediente a la secretaría del Tribunal Constitucional.³⁶³ De manera que no se previó un plazo para que el recurrente contestara el escrito de defensa.

5.5. Competencia del Tribunal Constitucional para suspender la ejecución de la sentencia recurrida

Este recurso no tiene efectos suspensivos, lo cual se corresponde con su naturaleza extraordinaria; sin embargo, el Tribunal Constitucional puede ordenar la suspensión de la sentencia recurrida a pedimento de parte.³⁶⁴ La ausencia de efecto suspensivo también se corresponde con el carácter irrevocable de la sentencia recurrida, lo cual habilita al beneficiario de la misma a ejecutarla, pues no puede perderse de vista que el derecho a la ejecución es una de las dimensiones de la tutela judicial efectiva. Ciertamente, no sería razonable que después que un caso ha sido conocido por dos instancias y la Suprema Corte de Justicia haya verificado la interpretación del derecho hecha por las instancias de fondo, como ocurre en la mayoría de los casos, el beneficiario de la sentencia no pueda ejecutarla, por el hecho de que se haya incoado un recurso subsidiario y extraordinario como el que nos ocupa.

En otro orden, la solicitud de suspensión es una verdadera demanda, en la cual debe tener participación el beneficiario de

³⁶³ Según el artículo 54.4, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio, “El Tribunal que dictó la sentencia recurrida remitirá a la secretaría del Tribunal Constitucional copia certificada de esta, así como de los escritos correspondientes en un plazo no mayor de diez días contado a partir de la fecha de vencimiento del plazo para el depósito del escrito de defensa (...)”

³⁶⁴ Artículo 54 de la Ley 137-11.

la sentencia, a quien no conviene que se acoja. Sin embargo, el legislador no reguló la misma, pues se limitó a indicar que el tribunal podía ordenar la suspensión de la ejecución de la sentencia recurrida, a pedimento de parte debidamente motivada.

A esta evidente imprevisión dio respuesta el Tribunal Constitucional, mediante la sentencia TC/0039/12, de 13 septiembre, en la que se establece el procedimiento a seguir en la materia. Para justificar para el establecimiento de dicho procedimiento, el tribunal se fundamentó en el principio de autonomía procesal, principio que permite a los Tribunales Constitucionales llenar las lagunas e imprevisiones que acusa la ley procesal. Esta facultad la han ejercido otros tribunales de la región, como el peruano, que ha sostenido que en virtud del principio de autonomía procesal puede establecer normas que regulen el proceso constitucional

“... en aquellos aspectos donde la regulación procesal constitucional presenta vacíos normativos o donde ella debe ser perfeccionada o adecuada a los fines del proceso constitucional. La norma así establecida está orientada a resolver el concreto problema - vacío o imperfección de la norma - que el caso ha planteado y, sin embargo, lo trascenderá y será susceptible de aplicación ulterior debido a que se incorpora, desde entonces en la regulación procesal vigente”.³⁶⁵

Según se indica en la sentencia TC/0039/12, el procedimiento que debe seguirse en la materia es el siguiente: a. el escrito relativo a la demanda en suspensión se deposita en la

³⁶⁵ Véase sentencia RTC0025-2005PI, Fj 19 y 20, citada por Gerardo Eto Cruz, El Desarrollo del Derecho Procesal Constitucional a partir de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano, Editorial Adrus. S.R.L., Lima Perú, octubre de 2011, pp. 166-167.

secretaría del Tribunal Constitucional; b. El secretario del Tribunal Constitucional notificará la demanda al demandando en un plazo de tres días contados a partir de la fecha del depósito; c. El demandado tiene un plazo de 5 días para depositar el escrito de defensa. Este procedimiento, como se puede apreciar, salvaguarda el debido proceso y, en particular, una de sus garantías, como lo es el derecho de defensa, ya que el demandando tiene la oportunidad de contestar la demanda en suspensión.

Hasta la fecha, el Tribunal Constitucional ha sido muy cauteloso al momento de decidir las demandas en suspensión, ya que rechaza la mayoría de ellas. Lo anterior es lo que explica la línea jurisprudencial relativa a que la demanda en suspensión debe rechazarse cuando la sentencia objeto de la misma se limita a establecer una condena pecuniaria³⁶⁶. Para justificar la referida línea jurisprudencial el tribunal sostiene que: “La presente demanda en suspensión se rechaza, toda vez que la ejecución de esta sentencia se refiere a una condena de carácter puramente económico, que solo genera en el demandante la obligación de pagar una suma de dinero, y en el caso de que la sentencia sea revocada la cantidad económica y sus intereses podrán ser subsanados;(…)”³⁶⁷

En otro orden, el presupuesto procesal de la demanda es la existencia del recurso de revisión constitucional, en la medida que esta demanda carece de sentido en ausencia de recurso, pues no se puede perder de vista que la justificación de las pretensiones del demandante es precisamente que se eviten los

³⁶⁶ Esta línea jurisprudencia está inspirada en sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional Español en materia de amparo constitucional, proceso constitucional en el cual se inspiró el legislador dominicano para establecer el recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales. Véase Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., p. 551.

³⁶⁷ Sentencia TC/0040/12, de 2 de mayo, párrafo 7.c, p. 5.

daños que puede ocasionar una sentencia que eventualmente puede ser anulada por el Tribunal Constitucional, expectativa de anulación que solo puede existir si la sentencia objeto de la demanda no ha sido recurrida.

5.6. La sentencia que decide el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales

En este apartado abordaremos las cuestiones siguientes: a. contenido de la sentencia y b. efectos de la sentencia respecto del órgano judicial que dictó la sentencia recurrida.

5.6.1. Contenido de la sentencia

En este proceso, según los artículos 54.5 y 54.7, de la Ley No. 137-11, se deben dictar dos sentencias una sobre la inadmisión y otra sobre el fondo, claro, en el supuesto que el recurso sea admisible, porque cuando no lo sea se limitará a declararlo inadmisibile. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no interpretó literalmente los referidos textos, sino en el sentido siguiente:

“La Interpretación de los numerales 5 y 7 del artículo 54 de la ley 137-11. Según estos textos en cada caso debe dictarse una sentencia de admisibilidad y una de fondo. Por economía procesal el tribunal decidió resolver la admisibilidad y el fondo en una sola sentencia. a).Previo a referirnos a la admisibilidad del presente recurso conviene indicar que de acuerdo con los numerales 5 y 7 del artículo 54 de la referida Ley 137-11, el Tribunal Constitucional debe emitir dos decisiones, una para decidir sobre la admisibilidad o no del recurso, y la otra, en el caso de que sea admisible, para decidir sobre el fondo de la revisión constitucional de la sentencia; sin embargo, por las razones que se indican a continuación ambos aspectos serán decididos mediante esta sentencia. La exigencia de la primera de las sentencias es

de carácter interno al tribunal, es decir, que con la misma ni se beneficia ni se perjudica a las partes y lo esencial es que se deje constancia motivada de la admisibilidad del recurso, de manera que es factible que dicha motivación se haga en la misma sentencia que decide el fondo. El principio de celeridad y economía procesal supone que en la administración de justicia deben aplicarse las soluciones procesales que sean menos onerosas en lo que concierne a la utilización de tiempo y de recursos; de manera que, si en la especie puede solucionarse la admisibilidad y el fondo del recurso mediante una sola decisión, sin lesionar los intereses de las partes, el Tribunal no debe dictar dos sentencias. El Tribunal Constitucional tiene la facultad, en este caso y en cualquier otro caso, de interpretar y aplicar las normas procesales en la forma más útil para la efectividad de la justicia constitucional. El principio de celeridad y economía procesal es coherente con el de efectividad previsto en el artículo 7.4 de la referida Ley 137-11, texto que establece lo siguiente: *“Efectividad. Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades”*.³⁶⁸

Como se puede apreciar, en la sentencia de referencia se establece que el Tribunal Constitucional solo dictará una sola sentencia para resolver la admisión y el fondo del recurso, en el entendido de que el esquema previsto por legislador no es coherente con el principio de celeridad, ni con el principio de economía procesal. Con este precedente, el Tribunal Constitu-

³⁶⁸ Sentencia TC/0038/12, de 13 de septiembre, párrafos 9.a, 9.b, 9.c y 9.d, p. 6.

cional hace un aporte importante a la administración de la justicia constitucional.

En otro orden, el legislador establece de manera expresa que cuando el tribunal considera admisible el recurso tiene la obligación de justificar la decisión;³⁶⁹ esto, por argumento a contrario, implica que cuando lo declara inadmisibile no tiene la obligación de motivar, sino indicar simplemente que el mismo no cumple con los requisitos de admisibilidad previstos. Sin embargo, entendemos que una sentencia que declara inadmisibile un recurso y no explica las razones por las cuales fundamenta dicha inadmisibilidat viola el debido proceso y la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 69 de la Constitución. Así lo ha entendido hasta la fecha el Tribunal Constitucional, pues no solo motiva las sentencias que declaran admisible el recurso, sino también las que lo declaran inadmisibile.³⁷⁰

Otra cosa muy distinta es que la motivación de una sentencia que declara inadmisibile un recurso no tenga el mismo rigor que la que decide el fondo, pues en el primer caso el análisis es simple, en la medida que se limita a determinar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad. La decisión sobre el fondo supone un análisis más complejo, en particular, cuando el tribunal decide anular la sentencia.

En torno al contenido de la sentencia, hay que destacar que el mismo es diverso, pues depende, por una parte, de si se declara o no admisible el recurso e, igualmente, de si se acoge o rechaza. Por otra parte, dicho contenido dependerá de la causal

³⁶⁹ Artículo 54.5, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de 13 de junio.

³⁷⁰ Véase a Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., p. 555.

del recurso. Cuando el recurso es inadmisibile, el dispositivo de la sentencia se limita a hacer constar dicha inadmisibilidad, pero cuando el tribunal declara la admisibilidad del recurso debe abordar el fondo, acogiendo o rechazando el recurso.

El rechazo del recurso tiene como consecuencia la confirmación de la sentencia recurrida y cuando es acogido, la consecuencia es la nulidad de la sentencia y el retorno del expediente por ante el tribunal que dictó la sentencia anulada, con la finalidad de que el caso vuelva a conocerse siguiendo las directrices trazadas por el Tribunal Constitucional.

Hasta la fecha el Tribunal Constitucional ha anulado sentencias por razones diversas, como queda evidenciado en los párrafos que siguen:

- a. **Protección del principio de igualdad y el principio de seguridad jurídica.** Estos principios se violan si un tribunal del orden judicial cambia su precedente sin dar una motivación reforzada. Esto supone que el auto precedente vincula, cuestión que tiene una gran importancia en cualquier sistema y, particularmente, en aquellos que siguen la tradición de la familia jurídica romano-germánica, pues en esta familia jurídica la ley ocupa un lugar más preponderante que la jurisprudencia. Y, además, el principio de independencia judicial o funcional tienen mayor preponderancia.³⁷¹

³⁷¹ Este criterio fue establecido en la sentencia TC/0094/13, de fecha 4 de julio, cuyos fundamentos jurídicos esenciales copiamos a continuación: “n. La violación al principio de igualdad consistió en que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia declaró admisibles los recursos de casación interpuestos por los señores Juan Esteban Olivero Rodríguez y Bolan Sosa, así como el interpuesto por Tomás Marcos Guzmán Vargas; mientras que declaró inadmisibile el que interpusieron los ahora recurrentes en revisión constitucional, los señores Rafael Cruz Medina y Ricardo Díaz Polanco,

b. Anulación de sentencia por carecer de la debida motivación. El Tribunal Constitucional ha sido reiterativo respecto de la obligación que tienen los tribunales de motivar adecuadamente sus decisiones. En este sentido, desarrolló lo que denomina el “test de la motivación”, en el cual establece los requisitos que debe reunir una sentencia bien motivada.³⁷² Cabe destacar que el Tribunal aplica los requisitos

a pesar de que dichos abogados recurrieron contra una sentencia en la cual se habían resuelto cuestiones similares a la que se contraen las impugnadas por los anteriores recurrentes. p. El desconocimiento al principio de seguridad jurídica radica en que los recurrentes obtuvieron un resultado distinto al razonablemente previsible, en el sentido de que siendo su caso igual a aquellos en que, de manera reiterada, se había declarado admisible el recurso de casación, lo normal era que esperaran que corriera la misma suerte, es decir, que lo declararan admisible. q. Sin embargo, lo anterior no implica que el criterio jurisprudencial no pueda ser variado, sino que cuando se produzca dicho cambio el mismo debe ser motivado de manera adecuada, lo cual implica exponer las razones que justifican el nuevo criterio”. (Véase fundamentos jurídicos 9.n, p, q, pp. 13-14). Cabe destacar que el criterio anterior fue ratificado en la sentencia TC/0400/18, de fecha 6 noviembre.

³⁷² Este criterio fue establecido en la sentencia TC/0009/13, de fecha 16 de enero, cuyos fundamentos jurídicos esenciales copiamos a continuación: “F. En el mismo tenor, el trece (13) de noviembre de dos mil tres (2003), la honorable Suprema Corte de Justicia dictó la Resolución 1920/2003, previo a la entrada en vigencia del Código Procesal Penal en septiembre de dos mil cuatro (2004), en la que se definió el alcance de los principios básicos que integran el debido proceso contenidos en el bloque de constitucionalidad, entre los que se encuentra la motivación de decisiones, estableciendo lo siguiente: “*La obligación de motivar las decisiones está contenida, en la normativa supranacional, en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos (...). La motivación de la sentencia es la fuente de legitimación del juez y de su decisión. Permite que la decisión pueda ser objetivamente valorada y criticada, garantiza contra el prejuicio y la arbitrariedad, muestra los fundamentos de la decisión judicial, facilita el control jurisdiccional en ocasión de los recursos; en vista de que la conclusión de una controversia judicial se logra mediante la sentencia justa, para lo cual se impone a cada juez, incluso con opinión disidente, la obligación de justificar los medios de convicción en que la sustenta, constituyendo uno de los postulados del debido proceso (...)*”. G. En consideración de la exposición precedente, el cabal cumplimiento del

que conforman el test de la motivación sin distinguir los tipos de sentencias, lo cual me parece que no es correcto, tal y como lo hemos sostenido en varios votos disidentes.³⁷³

deber de motivación de las sentencias que incumbe a los tribunales del orden judicial requiere: a. Desarrollar de forma sistemática los medios en que fundamentan sus decisiones; b. Exponer de forma concreta y precisa cómo se producen la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que corresponde aplicar; c. Manifestar las consideraciones pertinentes que permitan determinar los razonamientos en que se fundamenta la decisión adoptada; c. Evitar la mera enunciación genérica de principios o la indicación de las disposiciones legales que hayan sido violadas o que establezcan alguna limitante en el ejercicio de una acción; y d. Asegurar, finalmente, que la fundamentación de los fallos cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida la actividad jurisdiccional”. (Véase Fundamentos Jurídicos 9.F y G, pp. 12-13).

³⁷³ En el voto disidente hecho en conjunto con los magistrados Wilson Gómez Ramírez e Ildefonso Reyes, sostuvimos lo siguiente: “3. Para los magistrados que firmamos este voto disidente no es discutible la obligación de motivar la sentencia y el derecho que tienen las partes de que se se explique los motivos por los cuales se acoge o rechaza una demanda o un recurso. Tampoco está en discusión para nosotros, que no basta la mera enunciación genérica de los principios sin la exposición concreta y precisa de cómo se produce la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho a aplicar. Sin embargo, a diferencia de lo que piensa la mayoría, consideramos que en el presente caso la sentencia recurrida está debidamente motivada. 4. Para determinar cuándo una sentencia está debidamente motivada hay que tener en cuenta que los niveles de motivación varían dependiendo de la complejidad del caso del que se trate, de los aspectos que se resuelvan, es decir, si se conoce o no el fondo; así como de la naturaleza del recurso que se conozca. En este sentido, el juez que resuelve el fondo de un asunto tiene la obligación de motivar más ampliamente que aquel se limita a declarar inadmisibles una demanda o un recurso, como ocurre en la especie; en esta eventualidad es suficiente con explicar la existencia de la causal de inadmisibilidad. En este mismo orden, cuando se trate del recurso de casación, como ocurre en el presente caso, el análisis que hace el juez es de estricto derecho y, en tal sentido, la motivación difiere sustancialmente de aquella requerida para resolver cuestiones de hecho y de derecho al mismo tiempo. 5. En definitiva, lo que queremos resaltar es que la motivación de la sentencia objeto del recurso que nos ocupa hay que valorarla tomando en cuenta que el tribunal se limitó a declarar inadmisibles un recurso de casación; de manera que la exigencia de la motivación no puede exigirse el mismo

Entendemos que no debe exigirse el mismo rigor en la motivación cuando se conoce el fondo de una demanda o de un recurso, que cuando se declaran inadmisibles. En esta última hipótesis, el nivel de la motivación puede ser inferior. Esta distinción debe hacerse, además, entre las sentencias que solo analizan el derecho y aquellas que también analizan los hechos.

- c. **Anulación de la sentencia por falta de estatuir.** El Tribunal Constitucional anula la sentencia cuando el tribunal que la dictó no contesta los pedimentos hechos por una de las partes. Incluso, ha habido casos en los cuales el tribunal que dictó la sentencia recurrida hace constar el pedimento y, sin embargo, no lo contesta. No contestar un pedimento hecho por una de las partes constituye una violación al debido proceso, en particular, se desconoce la garantía de la debida motivación³⁷⁴.

rigor de motivación con el rigor aplicable a la sentencia que resuelve el fondo de la cuestión”. (Este voto disidente consta en la sentencia TC/0009/13, de fecha 16 de enero, pp. 15-16).

³⁷⁴ Este criterio fue establecido en la sentencia TC/0090/14, de fecha 26 de mayo, cuyos fundamentos jurídicos esenciales copiamos a continuación: “g. De lo anterior resulta que la sentencia recurrida adolece de vicios sustanciales, en primer lugar, porque en ella se hacen afirmaciones que no se corresponden con el contenido de las conclusiones presentadas por escrito por la recurrente; en segundo lugar, porque dichas conclusiones no fueron contestadas. En efecto, en el memorial de casación consta que la recurrente cuestionó la sentencia objeto del mismo tanto en el aspecto penal como en el civil, mientras que en la sentencia que ahora nos ocupa se afirma que la cuestión penal no fue impugnada. Esta inobservancia tuvo como consecuencia una segunda inobservancia consistente en que las conclusiones del memorial no fueron contestadas íntegramente. La sentencia que no contesta las conclusiones presentadas por las partes en el proceso adolece de motivación suficiente y, en consecuencia, no cumple con los parámetros del debido proceso. Motivar una sentencia supone, entre otros elementos, darle respuestas fundamentadas en derecho a los pedimentos presen-

- d. Anulación de sentencia por violación al principio de legalidad y de seguridad jurídica.** El principio de legalidad y de seguridad jurídica se viola cuando se aplica una ley distinta a la que estaba vigente en el momento en que se consolidó el derecho reclamado.³⁷⁵

tados por las partes. En el presente caso ha quedado fehacientemente establecido que el tribunal que dictó la sentencia recurrida no cumplió con la obligación de contestar las conclusiones de las partes. Como consecuencia de ello la indicada sentencia carece de una motivación suficiente y no se cumplió con una de las garantías del debido proceso, como lo es la obligación de motivación. Ante tan evidente violación procede que la sentencia recurrida sea anulada”. (Véase Fundamentos jurídicos 10.g, h, i, pp. 21-22).

³⁷⁵ Este criterio fue establecido en la sentencia TC/0358/18, de fecha 10 de octubre, cuyos fundamentos jurídicos esenciales copiamos a continuación: “o. En ese orden, el Tribunal Constitucional fijó en su Sentencia TC/00013/12,15 el precedente que sigue: 6.4. *Para determinar cuál legislación aplicar, será necesario también que este tribunal establezca si los accionantes tenían un derecho adquirido, tema que ha sido ampliamente debatido por innumerables tratadistas y que está íntimamente relacionado con la aplicación de la ley en el tiempo, pues una ley posterior no puede desconocer las situaciones jurídicas creadas y consolidadas bajo la ley anterior.* 6.5.... *En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior*” ... 6.6. *Conviene precisar el concepto de derechos adquiridos, para lo cual debe considerarse que toda disposición normativa está constituida por dos elementos: uno material y otro formal. El primero se refiere al supuesto o hipótesis de hecho, previsto en la disposición de que se trate; el segundo, a la conclusión jurídica surgida como consecuencia directa de la ocurrencia de aquellos supuestos e hipótesis fáctica. Comprobado el hecho, nacen los efectos jurídicos que la ley le asigna, y que son, precisamente, los derechos adquiridos. Así, estos derechos deben ser entendidos como las consecuencias jurídicas nacidas en virtud de una ley vigente al cumplimiento del hecho previsto en la misma ley.* 6.8.... *Por tanto, de conformidad con el precepto constitucional, los derechos individuales y concretos que ya se habían radicado en cabeza de una persona no quedan afectados por la nueva normatividad, la cual únicamente podrá aplicarse a las situaciones jurídicas que tengan lugar a partir de su vigencia.* p. En tal sentido, como la pérdida de los inmuebles objeto de la presente litis se consolidó mediante la sentencia dictada por la Suprema Corte con carácter irrevocable y definitivo, el dieciocho (18) de julio de dos mil siete (2007), por lo que la demanda que se derivó como consecuencia de la referida pérdida, se debió conocer bajo el mandato de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario, del veintitrés (23) de marzo de dos mil cinco (2005), ley que entró en vigencia a partir de abril de

- e. Anulación de una sentencia por haberse calculado erróneamente el plazo de extinción del proceso penal.** En una especie un tribunal penal declaró extinguido de oficio el proceso penal, en razón de que se consideró agotado el plazo de tres años previsto por la ley. Sin embargo, no se tomó en cuenta que el imputado estaba en rebeldía, circunstancia que interrumpe el referido plazo.³⁷⁶

dos mil siete (2007), ya que se encontraba derogada la Ley núm. 1542, de Registro de Tierras, del once (11) de octubre de mil novecientos cuarenta y siete (1947), por lo que claramente se violentaron los derechos del principio de legalidad y seguridad jurídica de la hoy recurrente, Tesorería Nacional de la República Dominicana. q. En consecuencia, bajo el sustento de todo lo antes señalado, procede acoger el presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, anular la sentencia objeto del mismo y remitir el expediente ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que se cumpla con lo presupuesto en el numeral 10) del artículo 54 de la Ley núm. 137-11: “10) El tribunal de envío conocerá nuevamente del caso, con estricto apego al criterio establecido por el Tribunal Constitucional en relación del derecho fundamental violado o a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma cuestionada por la vía difusa”. (Véase fundamentos jurídicos 10, o, p, q, pp. 45-46).

³⁷⁶ Este criterio fue establecido en la TC/0523/18, de fecha 5 de diciembre, cuyos fundamentos jurídicos esenciales copiamos a continuación: “e. En consecuencia, el Tribunal Constitucional estima que la violación planteada ha quedado configurada en la especie por la razón de que, tal como señala la parte recurrente, el imputado había sido declarado en rebeldía, y ante tal circunstancia, los plazos se encontraban interrumpidos. f. Sin embargo, pudimos apreciar que, pese a que los jueces de la Segunda Sala de la referida alta corte hicieron el examen del antes referido artículo 148 del Código Procesal Penal, con sus singulares connotaciones; en ningún momento, se refirieron a la declaratoria de rebeldía que pesaba en contra del imputado, lo que nos lleva a concluir que no ha habido una correcta aplicación del contenido de dicho artículo, toda vez que no se consideró la particular condición de dicho imputado. g. Si bien es cierto que con la entrada en vigencia del Código Procesal Penal, mediante la Ley núm. 278-04, se estableció en el artículo 148 de este que la duración máxima de los procesos penales es de tres (3) años, plazo que debe computarse tomando como punto de partida el inicio de la investigación, y que además, el mismo solo se puede extender por un máximo de seis (6) meses, en los casos de sentencia condenatoria, para viabilizar la tramitación de los recursos, no menos cierto es que también el referido

- f. Anulación de la sentencia por violar el derecho a recurrir.** En la especie, fue declarado inadmisibles un recurso de casación, en el entendido de que fue interpuesto fuera del plazo previsto por la ley. El Tribunal Constitucional anuló la sentencia porque consideró que la recurrente depositó su recurso dentro del plazo previsto en la secretaría de la Oficina Judicial de Atención Permanente de la Jurisdicción Penal. Este depósito surte los mismos efectos que el que se hace en la secretaría del tribunal competente para conocer el recurso, cuando el mismo se hace el último día hábil para recurrir y fuera del horario regular de trabajo de los tribunales.³⁷⁷

precepto precisa que este plazo es interrumpido por la fuga o rebeldía del imputado, y el mismo solo se reinicia cuando el imputado comparezca o sea arrestado.” (Véase fundamentos jurídicos 10. e, f, g, p. 17).

³⁷⁷ Este criterio fue establecido en la sentencia TC/392/18, de fecha 11 de octubre, cuyos fundamentos jurídicos esenciales copiamos a continuación: “e. El artículo 14 de la Resolución núm. 1733-2005, que establece el reglamento para el funcionamiento de la Oficina Judicial de Servicios de Atención Permanente de la jurisdicción penal, dispone lo siguiente: *Recepción de documentos judiciales. La Oficina Judicial de Servicios de Atención Permanente recibirá exclusivamente aquellos documentos judiciales sujetos a plazos perentorios de conformidad con las disposiciones del artículo 143 del Código Procesal Penal. A esos fines se facilitará el servicio de recepción mediante buzón con sello electrónico para registrar la fecha de presentación del documento judicial. La reglamentación para la utilización del servicio de buzón quedará a cargo de la Suprema Corte de Justicia. Hasta tanto se habilite el buzón, como medida de economía procesal, será obligación del secretario de turno entre las 3:30 P. M. y 11:30 P. M. recibir y tramitar solo los siguientes documentos (...) Recursos de oposición fuera de audiencia, apelación o de casación (...) Será obligación del secretario realizar todas las diligencias necesarias para que, a primera hora del día siguiente de haber recibido los documentos, estos sean tramitados a los juzgados correspondientes.* f. De la normativa previamente expuesta, se infiere que la Suprema Corte de Justicia, al no considerar válido el depósito del recurso de casación ante la Oficina Judicial de Servicios de Atención Permanente, afectó el derecho a recurrir del menor de edad JJC, en vista de que declaró la inadmisibilidad del indicado recurso basándose en que el cinco (5) de febrero de dos mil quince (2015) no constituía el último día disponible para el recurrente poder interponer su recurso de casación. En

- g. Anulación de la sentencia por violación de un precedente del Tribunal Constitucional.** El Tribunal Constitucional anuló la sentencia No.06, dictada por el pleno de la Suprema Corte de Justicia, en fecha 1 de febrero de 2017, mediante la sentencia TC/0271/18, de 23 de agosto, en el entendido de que la alta Corte desconoció el precedente establecido en la sentencia TC/0375/16, de fecha 11 de agosto. En esta última sentencia el tribunal estableció que no era viable la renuncia a una pensión, aunque la fuente de la misma fuere un contrato privado.

consecuencia, a juicio de esta sede constitucional, este error no le es imputable a la parte recurrente, sino a la Suprema Corte de Justicia que procedió a aplicar la Ley núm.10-15, en lugar de la ley que se encontraba vigente, al momento del depósito del recurso de casación. Además, tampoco consideró el carácter de urgencia o el plazo perentorio para el depósito del indicado recurso, a los fines de validar su depósito ante la Oficina de Servicios Judiciales de Atención Permanente. Por tanto, dada la aplicabilidad del principio *pro actione* o *favor actionis* el cual impide interpretaciones desfavorables en perjuicio del recurrente ante una omisión o falta que no le es atribuible³, el Tribunal Constitucional considera válido el depósito del indicado recurso de casación ante la Oficina Judicial de Servicios de Atención Permanente. Este criterio se sustenta en las disposiciones del reglamento previamente citado, las cuales indican que dicho recurso debió de ser recibido por la Secretaría General de la Suprema Corte de Justicia al día siguiente y dentro del plazo previsto por la ley. En consecuencia, este colegiado no verifica el incumplimiento por parte del recurrente a las disposiciones previstas en el artículo 418 del Código Procesal Penal. g. En relación con la validez de los recursos depositados ante la Oficina Judicial de Servicios de Atención Permanente, conviene señalar el criterio esgrimido por el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia TC/0063/14, en la cual dictaminó lo siguiente: *El Tribunal Constitucional considera que el recurso de apelación que nos ocupa fue interpuesto dentro del plazo previsto en la ley y que el recurrente no tenía la posibilidad de depositarlo ante la Secretaría del tribunal que dictó la sentencia recurrida, en razón de que se encontraba cerrada por haber concluido las labores del día. Ante tal circunstancia, el recurrente no tenía otra alternativa que depositarlo en la Oficina de Atención Permanente, órgano que funciona las 24 horas del día, precisamente para atender los casos de urgencia como el que nos ocupa*". (Véase fundamentos jurídicos 10.e, f, g, pp.14-16).

5.6.2. Efectos de la sentencia respecto del órgano que dictó la sentencia recurrida

Cuando el recurso se declara inadmisibile o se rechaza, los efectos son muy obvios y no generan dificultades, porque sencillamente la sentencia del Tribunal Constitucional le pone fin al litigio. La situación es distinta si la sentencia recurrida es anulada, caso en el cual el expediente se devuelve a la secretaría del tribunal que dictó la misma. Evidencia de la complejidad a la que nos referimos lo constituye el hecho de que en principio pudiera pensarse que el tribunal que dictó la sentencia anulada tiene la obligación de decidir el litigio de manera diferente, pero no siempre ocurre esto.

Piénsese, por ejemplo, que cuando se anula una sentencia por carencia de motivación, el tribunal que dictó la sentencia anulada puede reforzar la motivación y mantener el dispositivo de la sentencia. La situación es distinta cuando se inaplica una norma considerada inconstitucional y el Tribunal Constitucional anula dicha sentencia, pues en una especie como esta resulta inevitable la modificación del dispositivo de la sentencia anulada, ya que en la nueva sentencia que se dicte hay que rechazar la excepción de inconstitucionalidad, siguiendo el criterio establecido por el Tribunal Constitucional y conocer del fondo del litigio. Algo similar ocurriría si la anulación de la sentencia se fundamenta en la violación de un precedente del Tribunal Constitucional, pues en este caso lo decidido sobre el litigio tendría que ser reformulado para que sea coherente con el precedente violado.

En otro orden, lo decidido por el Tribunal Constitucional vincula al Poder Judicial y, en particular, al órgano que dictó la sentencia anulada. Lo anterior supone que el órgano judicial debe tomar en cuenta el precedente constitucional al momento

de decidir nuevamente el caso, que es lo que generalmente ocurre, constituyendo la excepción aquellos casos en que se presentan divergencias entre las dos altas Cortes, divergencias que han generado conflictos, a algunos de los cuales me refiero a continuación, para lo cual tomaré de ejemplo la experiencia española, en razón de que en este sistema se han presentado conflictos muy notorios entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo español (en lo adelante TSE) existen divergencias respecto de la presunción de inocencia; el derecho a la intimidad y el derecho a la imagen.

En torno a la presunción de inocencia, el conflicto concierne a que el TSE considera que la valoración de la prueba es una materia de su exclusiva competencia, doctrina que el TCE no comparte.³⁷⁸ Respecto del tema del derecho a la intimidad y a la imagen, la diferencia radica en que mientras el TSE privilegia la protección del derecho a la información, el TCE privilegia la protección al derecho a la intimidad y a la imagen.³⁷⁹

Entre el Tribunal Constitucional dominicano y la Suprema Corte de Justicia también existe divergencia respecto de temas como la motivación de la sentencia y la viabilidad de la renuncia a una pensión que tiene su fuente en un contrato privado. En lo que concierne a la motivación de la sentencia la diferencia

³⁷⁸ Véase sentencia TSC 31-1981, 28 de julio, citada por José Luis González Monte, ob. cit., p. 4151. En esta sentencia el TCE anula una sentencia del Tribunal Supremo, en la cual se había validado una condenada que se sustentaba únicamente en las declaraciones hechas por el imputado ante la policía y que no fue ratificado en el ámbito jurisdiccional. Para el TCE esta única prueba no es suficiente para superar el principio de presunción de inocencia.

³⁷⁹ La discrepancia respecto del derecho a la intimidad y la imagen se suscitó en el conocido caso Presler, resuelto definitivamente mediante la STC 186-2001, de 17 de diciembre.

radica en que el Tribunal Constitucional considera que todas las sentencias deben estar rigurosamente motivadas y, en ese sentido, exige que cumplan con los requisitos siguientes:

“a. Desarrollar de manera sistemática los medios en que fundamentan sus decisiones; b. Exponer de forma concreta y precisa cómo se produce la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que corresponde aplicar; c. Manifestar las consideraciones pertinentes que permitan determinar los razonamientos en que se fundamenta la decisión adoptada; d. Evitar la mera enunciación de principio o la indicación de las disposiciones legales que hayan sido violadas o que establezcan alguna limitante en el ejercicio de una acción y e. Asegurar, finalmente, que la fundamentación de los fallos cumpla la función de legitimar de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida la actividad jurisdiccional.”³⁸⁰

En cambio, el pleno de la Suprema Corte de Justicia considera que el rigor motivacional anterior no debe aplicar para todos los casos y que, de manera específica, cuando se trata de una inadmisibilidad la motivación puede ser menos rigurosa.³⁸¹

Como se advierte, la diferencia de criterio entre las altas Cortes es evidente, pues mientras el Tribunal Constitucional señala los requisitos que deben cumplir todas las sentencias para que estén bien motivadas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia considera que cuando el tribunal se limita a declarar inadmisibles el recurso, la motivación no tiene que cumplir con el rigor motivacional señalado por el Tribunal Constitucional. La posición asumida por la Suprema Corte de Justicia es ca-

³⁸⁰ Sentencia TC/0009/13, de fecha 11 de febrero, párrafo 9.G, pp.12-13.

³⁸¹ Resolución 14 de marzo de 2013, Exp. No. 2011-4904, Rte. Constructora Malespín, S.A. y Marcos E. Malespín).

lificada como “(...) una flagrante violación al artículo 54.10, LOTCPC.”³⁸² Sin embargo, nos parece que el pleno de la Suprema Corte de Justicia también considera que los jueces deben motivar sus sentencias, distanciándose solo en lo que concierne a que todas las sentencias requieren el mismo nivel de motivación. En cierta medida, a lo que se ha acudido es a la técnica del *distinguishing*, la cual consiste, como sabemos, en reconocer el precedente y abstenerse de aplicarlo en un determinado caso, dada la particularidad de dicho caso.

En torno a la divergencia relativa a la viabilidad de la renuncia de una pensión que tiene su fuente en un contrato privado, resulta que mientras el Tribunal Constitucional entiende que dicha renuncia no es viable, la Suprema Corte de Justicia la admite. Para que se comprenda mejor el diferendo, explicaremos los aspectos fácticos esenciales del caso concreto. En este sentido, el conflicto surge con motivo de un contrato de asesoría, en el cual una empresa asume la obligación, entre otras, de mantener una pensión en beneficio del asesor. Dicho contrato fue rescindido antes de la llegada del término, lo cual dio origen a una demanda laboral, que culminó con un acuerdo, en el cual el asesor recibiría la suma de cuatrocientos veinte y cinco mil dólares americanos (US\$ 425,000.00), a título de compensación; mientras que la empresa quedaba liberada de las obligaciones contractuales, en particular, de la referida pensión.

Sin embargo, el asesor demandó a la empresa nuevamente y le reclamó el pago de la pensión, en el entendido de que se trataba de un derecho irrenunciable. Este nuevo litigio terminó en el Poder Judicial con la sentencia No. 68, dictada por las Salas

³⁸² Jorge Prats, Eduardo, ob. cit., p.556.

Reunidas de la Suprema Corte de Justicia, el 28 de noviembre de 2012, mediante la cual se validó el referido acuerdo, sentencia que fue anulada por el Tribunal Constitucional. Sin embargo, las Salas Reunidas volvieron a ratificar su criterio, según sentencia No. 6, de 1 de febrero de 2017. Contra esta sentencia se incoó un nuevo recurso de revisión, el cual fue acogido, en el entendido de que se violó un precedente del Tribunal Constitucional.

Como se aprecia, existe una evidente diferencia de orden jurídico entre estas dos altas Cortes, la cual debe resolverse, independientemente de cuál de ellas tenga la razón jurídica, aplicando el artículo 184 de la Constitución que establece que las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas, irrevocables y constituyen precedentes para todos los poderes públicos.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta de los Santos Hermógenes. “Los Defectos de orden normativo del sistema de justicia constitucional dominicano”. En *Revista Dominicana de Derecho Procesal Constitucional*, No.3, Año 3, 2018, pp. 15-44

_____ *El control de constitucionalidad como garantía de la supremacía de la constitución*, Universidad APEC, Editora Búho, Santo Domingo, República Dominicana, 2010.

_____ “Implicaciones del control de constitucionalidad de los tratados internacionales”. En *Revista Gaceta Judicial*, No. 262, septiembre, 2008, pp. 58-60.

Acuña, Juan Manuel “La expansión de la Jurisdicción Constitucional en América Latina, Horizontes Contemporáneos del Derecho Procesal Constitucional”. En Gerardo Eto Cruz (coordinador), *Liber Amicorum a Néstor Pedro Sagués*, Tomo I.

Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de Derecho Constitucional*, Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013

Bachof, Otto, *¿Normas constitucionales inconstitucionales?*, Palestra, Lima Perú, 2010.

Bazán, Víctor, “Panorama del control de constitucionalidad de los tratados internacionales en algunos espacios jurídicos latinoamericanos”. En *Revista Dominicana de Derecho Procesal Constitucional*, Año 3, Núm. 3, 2018, pp. 48-122

_____ “Amicus curiae en clave de Derecho Comparado y su reciente impulso en derecho argentino”. En *Cuestiones Constitu-*

cionales, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Número 12, Enero-Junio, 2005. Consulta en línea (21-062020), https://revistas.unam.mx/index.php/cuestiones_constitucionales/article/vieww/5724/7507

Bernal Pulido, Carlos, *El Derecho de los derechos*, Universidad Esternado de Colombia, quinta reimpresión de la primera edición de 2003, Bogotá, Colombia, 2008.

Brewer Caría, Alan. “El sistema de justicia constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales”. En Ferrer Mac-Gregor, y Jorge Prats, Eduardo, coordinadores, VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Constitucional Procesal Constitucional Dominicano, tomo I, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, (IIDPC), Santo Domingo, República Dominicana, 2011, pp. 285-345

El control de constitucionalidad de los actos dictados en ejecución directa de la Constitución: especial referencia al sistema de justicia constitucional de la República Dominicana. En *Revista Dominicana de Derecho Procesal Constitucional*, Año 3, núm. 3, República Dominicana, 2018, pp. 132-133

Carpizo, Jorge, *El Tribunal Constitucional y sus límites*, Editorial Grijley, Lima, Perú, 2009

Carrillo, Marc, II “La reforma de la jurisdicción constitucional: La necesaria racionalización de un órgano constitucional en crisis”, pp. 65-66. En Marc Carrillo (coordinador) *Hacia una nueva jurisdicción constitucional Estudio sobre la ley 6/2007 de 24 de mayo de reforma de la LOTC, tirant lo blanch alternativa*, Valencia, 2008, pp. 63-128

Espinosa Díaz, Ana, “El recurso de amparo problemas antes y después de la reforma”, página 6, *Revista para el análisis del derecho*, www.INDRET.COM, 2/2010

Eto Cruz, Gerardo, *El Desarrollo del Derecho Procesal Constitucional a partir de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano*, Editorial Adrus. S.R.L., Lima Perú, octubre de 2011, pp. 166-167

- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Entrevista realizada por Lino Vázquez Samuel,”. En Revista Reforma Judicial, No. 2, No. 4, octubre, 2010, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Santo Domingo República Dominicana, pp. 46-47
- Gómez Fernando, Itziar, “Conflictividad y Autonomía: Defensa de la Autonomía de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales”. En Pendás, Benigno (Director), González, Esthel y Rubio, Rafael, (Coordinadores) España Constitucional (1978-2018) Trayectorias y Perspectivas, Tomo V, pp. 4207-4219
- Häberle, Peter. *El Tribunal Constitucional como Tribunal Ciudadano, El recurso constitucional de Amparo, Derecho Administrativo y Política* (FUNDADp), México, 2005, Traducción y Estudio Preliminar de Joaquín Brage Camazano
- Jorge Prats, Eduardo. *Derecho Constitucional*, Volumen I, IUSNOVO, Editora Búho, Santo Domingo, República Dominicana, 2013
- Kelsen, Hans, *Esencia y Valor de la Democracia*, Editorial Comares, S.L., 2002, p. 63
- Tavares, Froilán, *Elementos de Derecho Procesal Civil Dominicano*, Volumen I, Editora Centenario, S.A., Santo Domingo, República Dominicana, 2010, p. 308
- Luther, Jorg, *El estatuto jurídico del juez constitucional en la experiencia alemana*, Universidad Autónoma Nacional de México, Instituto de Investigación Jurídica, México, 2012
- Massó Garrote, Marcos Francisco, “El control previo de los tratados internacionales”. En Ferrer Mac-Gregor, y Jorge Prats, Eduardo, coordinadores, VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Constitucional Procesal Constitucional Dominicano, tomo II, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, (IIDPC), Santo Domingo, República Dominicana, 2011, pp. 498-515
- Medrano, Claudio Anibal, “El control abstracto de constitucionalidad”. En Ferrer Mac-Gregor, y Jorge Prats, Eduardo, coordinadores, VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Constitucional Procesal Constitucional Dominicano, tomo II, Comisionado de Apoyo a la

Reforma y Modernización de la Justicia, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, (IIDPC), Santo Domingo, República Dominicana, 2011, pp. 120-138;

Nogueira Alcalá, Humberto, “El Tribunal Constitucional de la República Dominicana en la Perspectiva Comparada con los Tribunales Constitucionales Latinoamericanos”. En Ferrer Mac-Gregor, y Jorge Prats, Eduardo, coordinadores, VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Constitucional Procesal Constitucional Dominicano, tomo I, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, (IIDPC), Santo Domingo, República Dominicana, 2011, pp. 216-282

Ortíz Gutiérrez, Julio Cesar. *El estatuto del juez constitucional de Colombia. El régimen jurídico de la Corte Constitucional y de sus magistrados*, Universidad Autónoma Nacional de México, Instituto de Investigación Jurídica, México, 2012

Perdomo Cordero, Nassef, “La Supremacía Constitucional y Tratados Internacionales Aproximación a los Efectos del Control Previo de la Constitucionalidad de Tratados Internacionales en República Dominicana”. En Ferrer Mac-Gregor, y Jorge Prats, Eduardo, coordinadores, VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Constitucional Procesal Constitucional Dominicano, tomo I, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, (IIDPC), Santo Domingo, República Dominicana, 2011, pp. 373-392

Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 764; Pérez Tremps, Pablo, *Los procesos constitucionales. La Experiencia Española*, Palestra Editores, Lima, Perú, 2006, p. 105

Pérez Tremps, Pablo, *Los procesos constitucionales. La experiencia española*, editora Palestra, Lima, Perú, 2006

Reyes Torre, Amaury, “La amplitud del interés legítimo y jurídicamente protegido en la doctrina del Tribunal Constitucional y la justificación democrática para su ampliación.” En Revista Dominicana de Derecho Procesal Constitucional, Año 3, núm. 3, República Dominicana, 2018, pp. 239-276

- Rodríguez, Cristóbal. “Comentario al Título VII de la Constitución”. En Villaverde Gómez, Carlos y Díaz, María Dolores, *Constitución Comentada*, Fundación Institucionalidad y Justicia, Santo, República Dominicana, 2015, p. 401
- Rodríguez Demorizi, Emilio, *La Constitución de San Cristóbal, (1844-1854)*, Academia Dominicana de la Historia, Editorial del Caribe, C. por A., Santo Domingo, R. D., 1980
- Valera Montero, Miguel Aníbal. *Jurisprudencia Constitucional del Poder Judicial, (1910-2012)*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo República Dominicana, 2013, p. 864
- _____. “Reflexiones sobre el control abstracto de la constitucionalidad en la República Dominicana”. En Ferrer Mac-Gregor, y Jorge Prats, Eduardo, coordinadores, VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Constitucional Procesal Constitucional Dominicano, tomo II, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, (IIDPC), Santo Domingo, República Dominicana, 2011, pp. 140-157

Esta edición de *El Tribunal Constitucional dominicano y los procesos constitucionales* del Mag. Hermógenes Acosta de los Santos, consta de trescientos (300) ejemplares, se terminó de imprimir en el mes de abril de 2023 en los talleres gráficos de Serigraf, Santo Domingo, República Dominicana.
