



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0611/23

Referencia: Expediente núm. TC-01-2020-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los quince (15) días del mes de septiembre del año dos mil veintitrés (2023).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo Gil, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos

Expediente núm. TC-01-2020-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción y fundamento de las normas impugnadas

La presente acción directa de inconstitucionalidad ha sido interpuesta en contra de la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020.

2. Pretensiones del accionante

Los accionantes, señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero,¹ solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020, por entender que la misma es inconstitucional por vicios de procedimiento en el proceso de debates y aprobación en ambas cámaras, vulnerando los artículos 4, 84 y 98 de la Constitución dominicana.

3. Infracciones constitucionales alegadas

Los accionantes sostienen que la aprobación de la Ley núm. 506-19, en dos sesiones consecutivas y sin ser sometidas a una segunda discusión vulnera los artículos 6, 84 y 98 de la Constitución de la República, los cuales señalan, sucesivamente, lo siguiente:

¹ En lo adelante “los accionantes” o por sus nombres completos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

Artículo 84.- Quórum de sesiones. En cada cámara es necesaria la presencia de más de la mitad de sus miembros para la validez de las deliberaciones. Las decisiones se adoptan por la mayoría absoluta de votos, salvo los asuntos declarados previamente de urgencia, los cuales, en su segunda discusión, se decidirán por las dos terceras partes de los presentes.

Artículo 98.- Discusiones legislativas. Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

Los accionantes, para justificar la procedencia de las pretensiones más arriba descritas, exponen los siguientes argumentos:

4.2. Como demostraremos más adelante, la Ley No. 506-19 violó este artículo 6 en razón de que desconoció las disposiciones de los artículos 4, 84 y 98 de la Constitución, los cuales establecen el principio de separación de poderes; el procedimiento de aprobación de la ley y la competencia en la modificación del Presupuesto Nacional.”



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VIOLACIÓN POR EL SENADO DEL ARTÍCULO 98 DE LA CONSTITUCIÓN

5.1. El pasado 12 de diciembre, el Senado aprobó por primera vez la ley 506-19 y la declaró de urgencia, celebrando ese mismo día, una sesión extraordinaria en la cual aprobó por segunda vez.

5.2. En ese sentido, el artículo 98 de la Constitución dispone: [...]

5.3. Como se puede leer, la segunda parte de ese artículo dice: “En caso de que fuese declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas”. De acuerdo a esta disposición, el proyecto de ley declarado de urgencia debe ser conocido en dos sesiones consecutivas, lo cual aunque no plantea una incógnita respecto a su definición, si deja sin aclarar los tiempos en que esas sesiones consecutivas pueden o deben celebrarse.

5.4. Una explicación bastante lógica sobre los tiempos señala que si el artículo 98 exige en su primera parte para el conocimiento ordinario de la ley que cada cámara legislativa deje un día por lo menos de intervalo entre una lectura y otra; cuando se trate una ley declarada de urgencia, el procedimiento para su rápida aprobación debe consistir en obviar el día intermedio, de modo que la ley pudiera aprobarse al día siguiente.

5.5. Esa interpretación permitiría además que se diera cumplimiento al artículo 164 del Reglamento del Senado que exige la convocatoria de los senadores a las sesiones extraordinarias (“la sesión extraordinaria convocada para tales fines”). Así, los legisladores ausentes a la sesión ordinaria, pudieran tomar conocimiento de la declaratoria de urgencia



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y asistir a la sesión extraordinaria convocada para la segunda aprobación de la ley.

5.6. Pero felizmente, esa interrogante quedó definitivamente aclarada en la sentencia TC/0274-13 de ese honorable Tribunal Constitucional cuando sentó el precedente de que las sesiones consecutivas a que se refiere el artículo 98 de la Constitución, debían celebrarse con un intervalo de 24 horas. Esa sentencia dijo lo siguiente:

f) De conformidad con los cánones constitucionales, el proyecto debió ser conocido y aprobado por el Senado en la primera legislatura ordinaria de mil novecientos ochenta y dos (1982), para evitar su perención. Por tanto, sin ser reintroducido en el Senado, este procedió a sancionarlo durante el período de prórroga de la segunda legislatura ordinaria de mil novecientos ochenta y dos (1982) como sucedió al aprobarlo de urgencia en dos (2) lecturas consecutivas, la primera lectura el día once (11) de enero de mil novecientos ochenta y tres (1983) y, tras el paso de las 24 horas reglamentarias de un día, fue aprobado también en segunda lectura el día doce (12) de enero de mil novecientos ochenta y tres (1983).

5.7. Esta decisión es muy sabia porque evita que la ley que tiene un carácter general y permanente, sea festinada. Esto así, en razón de que la ley debe ser el resultado de la mayor ponderación y comedimiento posible. Lo que evidentemente no se logra con las dos aprobaciones el mismo día.

5.8. Sin embargo, los senadores no tuvieron en cuenta ese precedente y aprobaron la Ley No. 512-19 de urgencia celebrando en un mismo día, una sesión ordinaria que aprobó la ley por primera vez y otra sesión extraordinaria que la aprobó por segunda vez, sin respetar las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24 horas reglamentarias exigidas por ese Tribunal Constitucional. Al desconocer el requisito de las 24 horas intermedias entre las aprobaciones de la ley establecido por ese tribunal, la referida ley No. 506-19 resulta inconstitucional.

6. VIOLACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LOS ARTÍCULOS 84 Y 98 DE LA CONSTITUCIÓN.

6.1. El pasado día 19 de diciembre de 2019, la Cámara de Diputados aprobó la Ley No. 506-19 sin ser sometida a la segunda discusión que señalan los mencionados artículos 84 y 98 de la Constitución, incurriendo así en una violación constitucional que la hace nula.

6.2. Estos artículos expresan lo siguiente: [...]

6.3. Como se puede leer, este artículo exige que toda ley sea objeto de dos (2) discusiones distintas. Si la ley es conocida de manera ordinaria, las discusiones se celebrarán con un día de intervalo y si la ley es declarada de urgencia, esas discusiones podrán realizarse “en dos sesiones consecutivas.” De modo que la diferencia en el procedimiento de aprobación de la ley solo consiste en que la aprobación podrá hacerse en dos sesiones con intervalo o en dos sesiones consecutivas; pero siempre con “dos discusiones distintas”.

6.4. En efecto, como se puede observar en el acta de la sesión levantada ese día, a propuesta del Presidente de la Cámara, la ley fue liberada de debates y aprobada sin que se hubiera efectuado la segunda discusión exigida por los artículos 84 y 98 mencionados.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.6. La liberación “de debate, en función de que fue aprobado en primera lectura”, no solo constituye una violación de los artículos 84 y 98 mencionados que hacen obligatorio el debate en cada una de las aprobaciones de la ley, sino que también es una violación del artículo 87 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el cual, aunque permite que la votación no se haga artículo por artículo, exige irremersiblemente, la lectura, la discusión y votación de la ley tanto en la primera lectura como en la segunda.

6.11. Anteriormente, ese honorable Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de referirse a un caso parecido en el cual igualmente, se cometió una inobservancia del procedimiento de aprobación de la ley. En esa oportunidad, ese tribunal declaró la inconstitucionalidad de la Ley No. 91-83 que creó el Colegio de Abogados de la República, por haber sido aprobada en tres legislaturas y no en dos como dispone el artículo 104 de la constitución. Así, en su sentencia TC/0274/13 expresó:

e) El examen preliminar ha mostrado que la Ley núm. 91, de mil novecientos ochenta y tres (1983), adolece de un vicio de procedimiento en su formación en razón de que no fue aprobada de conformidad con lo dispuesto en la Carta Sustantiva. Esta irregularidad afecta irremediabilmente la validez y constitucionalidad de la repetida ley, por lo cual, en principio, la misma debe ser expulsada del ordenamiento legal.

6.12. Sin embargo, en esa misma sentencia, ese honorable tribunal dispuso diferir el efecto de la inconstitucionalidad señalando que:

j) ... En efecto, de expulsarse inmediatamente la norma impugnada quedaría desprovista de garantía la función social y moral del ejercicio



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la profesión jurídica, así como las normas, procedimientos e instituciones de asistencia, socorro y atención a las necesidades de los abogados y sus familiares, tanto en el orden material como en el orden social y espiritual.

6.13. No obstante, resulta necesario señalar que en el presente caso, no existen las razones que motivaron a ese honorable tribunal a aplicar el principio de proporcionalidad para justificar el diferimiento de inconstitucionalidad de la Ley No. 91-83, en razón de que esta inconstitucionalidad no afectaría a ninguna clase social y muy por el contrario, su diferimiento permitirá continuar de manera irracional y desproporcionada, el endeudamiento del país con sus consecuencias funestas para la presente y futuras generaciones de dominicanos.

6.14. Mas adelante, refiriéndose de manera específica a esta exigencia de la doble discusión, ese honorable Tribunal Constitucional señaló en su sentencia TC/0013-14 lo siguiente:

10.1 Este tribunal constitucional no aprecia violación constitucional alguna porque la resolución impugnada, según alega la empresa accionante, no haya sido aprobada por el Congreso en dos lecturas, puesto que dicha regla, la que exige las dos lecturas, solo rige para la formación de las leyes en sentido estricto y en tanto que, conforme a los reglamentos internos de ambas cámaras congresuales, los acuerdos que no tengan carácter de ley y que son sancionados mediante resoluciones se votan por una discusión en cada cámara, aunque excepcionalmente pueden discutirse en más de una, cuando así se acuerde.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.15. De manera que no hay duda alguna, de que la Ley no. 506-19 violó el procedimiento de aprobación de la ley exigido por los artículos 84 y 98 de la Constitución al prescindir de la segunda discusión, por lo que debe ser declarada inconstitucional y anulada.”

Con base en los razonamientos precedentemente transcritos, los accionantes concluyen de la siguiente forma:

PRIMERO: DECLARAR buena y válida la presente acción en inconstitucionalidad de la Ley No. 506-19 por haberse hecho de acuerdo a las disposiciones legales;

SEGUNDO: DECLARAR la Ley No. 506-19 contraria a la Constitución y en consecuencia DECLARAR SU NULIDAD;

TERCERO: DECLARAR la presente instancia libre de costas en aplicación al artículo 72 de la Constitución y los artículos 6 (sic) y 66 de la Ley No. 137-11;

CUARTO: DISPONER la publicación de la sentencia a intervenir en el Boletín del Tribunal Constitucional.

5. Intervenciones oficiales

En ocasión de esta acción directa de inconstitucionalidad, las siguientes autoridades han presentado sus opiniones:

5.1. Opinión del Senado de la República Dominicana

El Senado de la República emitió su opinión respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, mediante instancia depositada el cuatro (4) de febrero de

Expediente núm. TC-01-2020-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dos mil veinte (2020). Concluye solicitando que la misma sea rechazada en cuanto al fondo y, en consecuencia, se declare conforme con la Constitución la Ley núm. 506-19, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020. En apoyo a sus pretensiones, expone los siguientes argumentos:

Que la Ley objeto de esta opinión, originada en el Senado de la República, fue depositada como Proyecto de Ley en fecha 2 de octubre del año 2019, mediante el número de iniciativa No.011862019-SLO-SE.

Que conforme a la Constitución de la República se procedió a tomar en consideración dicho proyecto de ley en fecha 9 de octubre del año 2019 con el oficio No.023913, remitiéndose a la Comisión Bicameral, La misma fue declarada de urgencia en fecha 12 de diciembre 2019, siendo aprobado dicho proyecto en primera lectura el día 12 de diciembre de 2019 y en segunda lectura en esta última fecha.

Dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado en cumplimiento de los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República, del 13 de junio del año 2015, Constitución que regía al momento en que fue sancionada la Ley No 506-19, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020, de fecha 20 del mes de diciembre del año dos mil diecinueve (2019), los cuales estipulan lo siguiente: "Artículo 98,- Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas". Artículo 99,- Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra, para su oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta Cámara le hiciere modificaciones, devolverá dicho proyecto con Observaciones a la Cámara en que se inició, y, en



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo, Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto".

Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido a la Cámara de Diputados, para los fines correspondientes,

A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No, 506-19, de fecha 20 de diciembre del año 2019, por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

De igual forma, mediante escrito depositado el tres (3) de marzo de dos mil veinte (2020), el Senado de la República expuso las siguientes consideraciones:

Los accionantes plantean en su instancia que la aprobación en dos lecturas consecutivas de la referida ley viola los artículos de la Constitución siguientes: Art. 6 sobre Supremacía de la Constitución; Asimismo, alegan [a vulneración del Artículo 84.- Quórum de sesiones. En cada cámara es necesaria la presencia de más de la mitad de sus miembros para la validez de las deliberaciones. Las decisiones se adoptan por la mayoría absoluta de votos, salvo los asuntos declarados previamente de urgencia, los cuales, en su segunda discusión, se decidirán por las dos terceras partes de los presentes: "El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo." De igual forma, del Art. 98 el cual establece que todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas."

Podemos observar que los argumentos esgrimidos por los accionantes se basan fundamentalmente en que la aprobación en dos lecturas consecutivas, realizadas en un mismo día y una sesión inmediatamente después de la otra, deviene en inconstitucional, ya que según sus planteamientos, se coarta el derecho que tienen los legisladores de participar en todas las sesiones de las cámaras, transgrediendo [a soberanía y las atribuciones de legislar, indicando en su instancia que para asegurar su participación, los directivos de las cámaras deben informarles con anticipación de los proyectos a conocer en cada una de las sesiones. Asimismo, 'a parte accionante considera que la disposición contenida en la parte in fine del artículo 98, que establece: "que en caso de que fuere declarado previamente de urgencia, deberá ser conocido en dos sesiones consecutivas", ha sido mal aplicada, ya que a su entender el término "consecutivas" no sugiere la aprobación en dos sesiones celebradas una inmediatamente después de la otra; sino que la correcta aplicación de dicha disposición sería, obviar el día de por medio que debe guardarse entre la primera y segunda lectura, que establece la Constitución para la aprobación ordinaria de los proyectos de ley, debiendo ser aprobada la ley declarada de urgencia al día siguiente, guardando así la consecutividad.

Después de realizar el análisis correspondiente somos de opinión que las disposiciones reglamentarias atacadas en cuanto a su aplicación, no transgreden los artículos de la Constitución invocados en la presente acción, toda vez que, en primer lugar, la inconstitucionalidad alegada corresponde a una interpretación particular de los accionantes sobre la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aplicación del artículo 98 precedentemente citado y que si e' mismo fuese aplicado de esa forma la sanción legislativa correspondería a una aprobación ordinaria y no de urgencia de conformidad con la Constitución de la República y el Reglamento Interno del Senado. En segundo orden, en cuanto a la supuesta afectación de la función legislativa, el Reglamento Interno del Senado establece una serie de disposiciones que garantizan la participación de los legisladores en el proceso de conocimiento y sanción de los proyectos de leyes sometidos ante esa cámara legislativa, por lo que su función de legislar en representación del pueblo no resultó afectada por la aprobación en dos lecturas consecutivas de [a Ley No. 506-19, en virtud de la declaración de urgencia de la cual fue objeto.

Lo antes expresado queda evidenciado en el procedimiento y trámite legislativo y los mecanismos de participación de 'os legisladores durante todo el proceso, así como en la publicidad de todo el proceso legislativo desde que es sometido un proyecto de ley hasta que finalmente dicho proyecto sea despachado, consignados en el Reglamento interno del Senado.

Por otro lado, el artículo 175 sobre las declaratorias de urgencias y plazos abreviados, establece que: "Los proyectos de ley previamente declarados de urgencia, se discutirán en dos sesiones consecutivas, requiriéndose para la segunda lectura. una votación de las dos terceras partes de los presentes, En caso de no celebrarse la sesión de forma consecutiva, la declaratoria de urgencia pierde su efecto V el proyecto se conocerá en la forma ordinaria. Los plazos para la tramitación de los proyectos aprobados de urgencia son abreviados."



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Así que lo que se puede advertir en la acción de inconstitucionalidad elevada por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero, obedece a una interpretación legal errónea, extrapolando los métodos de un proyecto de ley ordinario a un proyecto declarado de urgencia, y es que ese artículo 175 expresa literalmente sobre plazo de urgencia, más aun expresa que (se discutirá en dos sesiones consecutivas), la definición en el diccionario de la palabra consecutiva significa (que sucede inmediatamente a otra) en consecuencia, la declaratoria de urgencia no tiene espera más que la celeridad establecida en la Constitución.

Finalmente, es preciso apuntar, que el Senado de la República como parte integrante del Congreso Nacional, tiene [a facultad constitucional de legislar en representación del pueblo, siendo un organismo colegiado compuesto por un representante de cada provincia y uno del Distrito Nacional. El artículo 70 del Reglamento Interno del Senado consigna que el Pleno del Senado, como órgano político, es la máxima autoridad deliberativa y decisoria del Senado para el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias y se integra con la totalidad de sus miembros. El Pleno del Senado de conformidad con la Constitución y su Reglamento interno, para trabajar válidamente, es decir sesionar, requiere más de la mitad de sus miembros y las decisiones se adoptaran por mayoría absoluta de votos, o sea por más de la mitad de los votos de [os presentes, salvo en los casos que se requiera mayorías calificadas o especiales consignadas en la Constitución y el Reglamento Interno del Senado.

A partir de lo antes expresado entendemos que en la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada, no se ha tipificado vulneración



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alguna a la Carta Magna en sus artículos 6, 84 y 98, por lo que la Ley No. 506-19, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020, en cuanto al procedimiento llevado a cabo para su correspondiente sanción legislativa se encuentra conforme a la Constitución de la República.

5.2. Opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana

La Cámara de Diputados de la República Dominicana emitió su opinión respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, mediante instancia depositada el veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020). Solicita a esta jurisdicción que la acción sea rechazada y, en consecuencia, se declare conforme con la Constitución, en cuanto al trámite de aprobación, la Ley núm. 506-19, por entender que la misma fue aprobada con estricto apego a la Carta Sustantiva del Estado. En apoyo a sus pretensiones, expone los siguientes argumentos:

1.- Desde nuestra óptica, no se vislumbra que la ley atacada, altere en modo alguno el orden constitucional, y, en consecuencia, violente los derechos y principios protegido por los artículos aludido como ha denunciado el accionante.

7.2.- Contrario a lo que se alegan, la ley 506-19, fue dada por el Congreso Nacional, en cumplimiento de sus funciones Constitucionales y el procedimiento Reglamentario.

7.3.- Del planteamiento anterior se desprende, que no existe perjuicios para ningún legislador, ni de ningún ciudadano debido a que la Ley 506-19, fue aprobada cumpliendo fielmente los tramites reglamentario administrativo y la Constitución.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.4.- El espíritu del legislador, con la creación de la Ley 506-19, fue resolver una necesidad y mandato Constitucional al crear el presupuesto de la nación de manera clara y transparente.

7.5.- Así las cosas, en atención a los planteamientos antes expuestos, ha quedado demostrado que la Ley 506-19, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020, de fecha veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), en modo alguno, vulnera al principio de soberanía popular, derecho a la libertad y seguridad personal, a la atribuciones del Congreso Nacional, al principio de formación y efecto de las leyes, principio de régimen monetario y financiero.

VIII.- Trámite de aprobación de la Ley No. 506-19, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020, de fecha veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019).

8.- Es conveniente destacar, que el trámite legislativo aplicado por la CAMARA DE DIPUTADOS para aprobar la Ley No. 506-19, atacada en inconstitucionalidad, relativo a la formación y efecto de las leyes, fue llevado a cabo con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en el reglamento interno de la Cámara de Diputados y la Constitución dominicana.

5.3. Opinión de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República emitió su dictamen respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, mediante instancia depositada el veintiuno (21) de febrero de dos mil veinte (2020). Solicita que la misma sea rechazada, fundamentando su pretensión en los siguientes motivos:

Expediente núm. TC-01-2020-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los accionantes Eulogio José Santaella Ulloa y compartes alegan que al aprobarse la referida Ley No. 506-19 de fecha 20 de diciembre del 2019 que aprueba Presupuesto General del Estado mediante dos (2) lecturas consecutivas el mismo día, se transgreden los artículos 84 y 98 de la Constitución, que deben ser interpretados en el sentido, de que en los casos de proyectos de ley declarados de urgencia, la segunda lectura del mismo debe celebrarse respetando un día de intervalo entre las dos (2) discusiones, lo cual no ocurrió a juicio de los accionantes.

En ese sentido, es preciso destacar que el Tribunal Constitucional fijó criterio en su Sentencia TC/0088/19, respecto de la interpretación de los artículos 84 y 98 de la Constitución de la República, que regulan el trámite legislativo de los proyectos de ley declarados de urgencia y conocidos en dos (2) sesiones consecutivas: “12.1.5. Es apreciable que la Constitución establece unos parámetros procedimentales bajo los cuales las cámaras legislativas tramitan los proyectos de ley declarados de urgencia: un parámetro de discusión, que implica que todo proyecto de ley sea sometido a la “regla del doble debate”, esto es, dos (2) sesiones para su discusión; un parámetro de aprobación, como es la existencia de una mayoría agravada para aprobar los proyectos declarados de urgencia (dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión de la segunda lectura) y un parámetro de tiempo, por la circunstancia de razonable celeridad con la cual deben atenderse los asuntos urgentes (dos sesiones consecutivas). Los reglamentos internos de cada cámara complementan las reglas del procedimiento legislativo que se requieren satisfacer para para adoptar válidamente los proyectos de ley declarados de urgencia.”

En el caso ocurrente, la circunstancia de que en ambas cámaras legislativas se hubiere declarado de urgencia el anteproyecto de ley de presupuesto general del Estado y se procediera a celebrar una segunda



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sesión y lectura del referido proyecto el mismo día, no transgrede en modo alguno los prealudidos artículos 84 y 98 de la Constitución dominicana y se corresponde con la interpretación constitucional que respecto de dichos artículos ha establecido nuestro máximo órgano jurisdiccional de la supremacía de la Constitución: el Tribunal Constitucional.

6. Intervención voluntaria

Respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad fue depositado un escrito de intervención voluntaria del Poder Ejecutivo de la República Dominicana, por intermedio de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, mediante instancia del treinta (30) de enero de dos mil veinte (2020). Solicita que se rechace la presente acción y para justificar su pretensión, expone lo siguiente:

B) Sobre la acción directa de inconstitucionalidad

La Ley núm. 506-19, impugnada en inconstitucionalidad por los señores Eulogio José Santaella Ulloa y compartes, fue adoptada por el Congreso Nacional de acuerdo con lo establecido en la Constitución y los reglamentos internos de sus cámaras legislativas, adoptados en ejercicio de su legítima potestad reglamentaria. Se entiende, por tanto, que estos reglamentos se encuentran revestidos, como toda otra norma emanada de autoridad competente (en este caso, las cámaras), de una «presunción de constitucionalidad» hasta tanto sea declarada su inconformidad con las disposiciones constitucionales vigentes.

Este criterio respecto de la presunción de constitucionalidad resulta como corolario de las disposiciones de los artículos 75.1 y 109 de la Constitución de la República, que establecen el deber de los ciudadanos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de "acatar y cumplir" la ley, así como la obligatoriedad de la misma, una vez promulgada; obligaciones constitucionales que solo cesan con la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley, lo que implica su expulsión como norma del ordenamiento jurídico dominicano. Este tribunal le ha reconocido a la ley esta presunción de constitucionalidad en decisiones anteriores al señalar: En nuestro sistema constitucional prevalece el criterio de que una ley es constitucional hasta tanto el órgano encargado del control de la constitucionalidad se pronuncie en sentido contrario, de conformidad con la máxima in dubio pro-legislatore [Sentencia TC/0274/13, del veintiséis (26) de diciembre de dos mil trece (2013); Tribunal Constitucional dominicano].

Es una presunción que debe extenderse a los reglamentos emanados del Senado de la República y de la Cámara de Diputados para regular «lo concerniente a su servicio interior y al despacho de los asuntos que le son peculiares» conforme lo dispone expresamente la Constitución en el numeral 3 de su artículo 90, en tanto los procedimientos allí consignados son esenciales para el adecuado funcionamiento del sistema de democracia representativa. Sin embargo, los accionantes pretenden que el Tribunal Constitucional anule una ley porque no están de acuerdo con lo que disponen los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado. Es decir, han solicitado al Tribunal que los declare inconstitucionales por la vía indirecta de una declaratoria en inconstitucionalidad de una ley.

En efecto, como ninguna de las partes cuestiona el hecho de que las cámaras legislativas aplicaron sus reglamentos como existen en la actualidad, la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes surgidas de este proceso tendría el efecto de declarar a su vez la inconstitucionalidad de los reglamentos. Algo que se pone en evidencia



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el escrito de los accionantes, donde reconocen que el texto de los aludidos reglamentos da lugar a la convocatoria de las cámaras en la forma en que se hizo. Por consiguiente, la ley atacada se votó de acuerdo con los reglamentos de las cámaras y el texto constitucional que ampara su contenido.

Es innegable, por tanto, que los accionantes están solicitando que el Tribunal Constitucional realice un control difuso de la constitucionalidad de los mencionados reglamentos de las cámaras para luego declarar la inconstitucionalidad de la ley. Sin embargo, este colegiado ha reiterado que no es competente para ejercer el control difuso de la constitucionalidad. Además, el propósito de los accionantes no es posible sin violentar la presunción de constitucionalidad de los reglamentos de las cámaras, los cuales fueron emitidos en cumplimiento de facultades constitucionales.

Es por esto que, aunque ese honorable Tribunal Constitucional se ha resistido en varias ocasiones a ordenar la suspensión de la entrada en vigencia de una ley, entendemos que bien podría hacer uso de los poderes que no le han sido prohibidos, y ordenar la suspensión provisional de esa ley hasta tanto ese honorable tribunal tenga a bien decidir sobre la presente acción en inconstitucionalidad”.

2. Sobre la celebración de sesiones consecutivas

En el presente caso, el Tribunal Constitucional se encuentra apoderado para conocer sobre la constitucionalidad de una ley emanada del Congreso Nacional, de acuerdo con lo establecido en el numeral I del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 185 constitucional y el artículo 36 de la Ley núm. 137-112. En su instancia, los señores Eulogio José Santaella Ulloa y compartes aducen que con la aprobación de la Ley núm. 506-19 se han conculcado disposiciones constitucionales y malinterpretado las disposiciones de los reglamentos de ambas cámaras legislativas.

Construyen su argumento sobre la base de que las «dos sesiones consecutivas» a la que se refiere la parte infine del precitado artículo 98 si bien «no plantea una incógnita respecto a su definición, si deja sin aclarar los tiempos en que esas sesiones consecutivas pueden o deben celebrarse»²⁰. En consecuencia, los accionantes se apoyan en un único párrafo específico de la Sentencia TC/0274/13 (el 11.9) que establece que las sesiones consecutivas a las que se refiere el mencionado artículo 98 debían celebrarse con un intervalo de 24 horas. Por consiguiente, alegan que las «dos sesiones consecutivas» a las que fueron sometidas la Ley núm. 506-19, en desconocimiento del requisito de las 24 horas intermedias entre las aprobaciones de una ley, constituye una violación al procedimiento, pues celebraron «en un mismo día, una sesión ordinaria que aprobó la ley por primera vez y otra sesión extraordinaria que la aprobó por segunda vez, sin respetar las 24 horas reglamentarias exigidas por ese Tribunal Constitucional.

Según los accionantes, haber procedido en este sentido hace a la Ley núm. 506-19 «ipso facto nula de toda nulidad» porque se conculcó la parte infine del artículo 98 constitucional, así como las disposiciones del reglamento interno del Senado, el cual «no autoriza al Presidente del Senado a convocar una sesión extraordinaria para el mismo día de la declaratoria de urgencia». Por su parte, en lo relativo al



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procedimiento de aprobación de la Ley núm. 506-19, llevado a cabo por la Cámara de Diputados, arguyen que al no haberla sometido a la segunda discusión a la que se refieren los artículos 84 y 98 de la Constitución, así como al artículo 87 del reglamento interno de dicha Cámara, se ha incurrido «en una violación constitucional que la hace nula». Sin embargo, los accionantes, señores Eulogio José Santaella Ulloa y compartes, han hecho una incorrecta interpretación de la normativa aplicable al proceso de aprobación de las leyes por el Congreso Nacional.

En respuesta a estos alegatos de los accionantes, vale señalar que los reglamentos de ambas cámaras son claros al precisar cómo deben aprobarse los proyectos de leyes que hayan sido declarados previamente de urgencia. En primer lugar, el reglamento del Senado de la República dispone en su artículo 127 que las sesiones ordinarias se celebrarán los días martes y miércoles —a las 10:00 am o a las 4:00 pm-, así como los días jueves —a las 10:00 am únicamente-. Por su parte, el artículo 129 de dicho reglamento dispone que las sesiones extraordinarias se convocaran vía medios de circulación nacional y en el portal institucional y se celebrarán «fuera de los días y horas estipulados para las sesiones ordinarias, con el propósito de conocer asuntos que requieran de una discusión inmediata». El reglamento también dispone que durante el curso de una sesión ordinaria el presidente puede convocar a viva voz para conocer asuntos previamente declarados de urgencia como único punto de agenda en la sesión extraordinaria convocada sin necesidad de cumplir lo dispuesto en el indicado artículo 129.

En lo que respecta a la Sentencia TC/0274/13, que decidió sobre la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley núm.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

91-83, que creó el Colegio de Abogados, utilizada por los accionantes como parte de los fundamentos de su acción directa, es ineludible señalar que en ese caso el Tribunal dispuso que la validez y constitucionalidad de la norma atacada estaba irremediadamente afectada porque adolecía de un vicio de procedimiento, pero no por no haber sido sometida a «dos discusiones distintas» en los términos que los accionantes aducen debió haberlo sido la Ley núm. 506-19, que hoy nos ocupa, sino porque en el caso particular de la Ley núm. 91-83 la aprobación se realizó fuera de las legislaturas correspondientes.

Esta decisión, utilizada por los accionantes para sustentar gran parte de su acción, es completamente inaplicable en este caso porque se pronunció sobre el proceso de aprobación de una ley en el que la discusión sobre su constitucionalidad no recaía en la observación de lo dispuesto en los artículos 84 y 98 constitucionales, como en el caso que nos ocupa, sino en el hecho de que ese proyecto de ley fue aprobado fuera de las legislaturas correspondientes, lo que configuraba una irregularidad procesal tal que impedía su conformidad con la Constitución.

El último argumento de los accionantes concierne el mandato de los artículos 84 y 98 de la Constitución y la necesidad de someter los proyectos de ley a «dos discusiones distintas», aún en caso de que su conocimiento fuere declarado previamente de urgencia. En este sentido, los accionantes se refieren de manera acomodaticia solo a algunas partes de lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en la Sentencia TC/0217/19, pero dejan fuera otros aspectos relevantes de esa sentencia. Dichos accionantes citan únicamente lo siguiente:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.9. La aprobación de una ley parte de las premisas constitucionalmente previstas: todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras será sometido a dos discusiones distintas; entre las dos discusiones debe mediar por lo menos un día y finalmente, en caso de que sea declarado de urgencia será discutido en dos sesiones consecutivas. Esta última cuestión es la que cabe dilucidar, pues, según el objeto de la acción, la cuestionada ley debía ser aprobada —pese a su declaratoria de urgencia— en dos discusiones distintas como manda la primera parte del citado artículo 98 de la Constitución (subrayado de los accionantes).

De lo anterior se desprende que lo entresacado por los accionantes de la Sentencia TC/0217/19 como base para la sustentación de su alegato ha sido postulado con el único propósito de confundir al tribunal. La sentencia tiene un sentido exactamente contrario al que le han querido dar los accionantes con sus citas selectivas, lo cual no debe ser ignorado por el Tribunal Constitucional, ya que fueron los hoy accionantes quienes, con los mismos argumentos, resultaron ser la parte perdidosa en la decisión de marras. El despropósito es transparente y vale por sí mismo para rechazar sus pretensiones.

Además, este argumento carece de la construcción argumentativa necesaria para convencer al Tribunal Constitucional de desvincularse de este precedente y declarar inconstitucional la Ley núm. 506-19, más cuando este precedente en particular resultó de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta en idénticos términos contra una ley con idéntico objeto que la que hoy se impugna por los mismos accionantes.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por consiguiente, en el caso de asuntos declarados de urgencia, como en el caso preciso de la Ley núm. 506-19, aplican excepcionalmente plazos abreviados que conllevan la celebración de dos sesiones consecutivas el mismo día sin que se configure con este proceder una violación al artículo 98 de la Constitución. Esa es, además, la práctica sedimentada a través de los años sin una variación o excepción en ningún caso, por lo que esa manera de proceder de las cámaras legislativas cuando se trata de declaratorias de urgencia no solo tiene su sustento en la Constitución y las normas reglamentarias, sino también en la comprensión compartida por parte de los legisladores de todos los partidos políticos representados en el Congreso Nacional de que esa es la forma correcta de proceder, así como en el precedente del Tribunal Constitucional, específicamente en la aludida Sentencia TC/0217/19 del 23 de julio de 2019.”

Por tales razones y aquellas que ese honorable Tribunal Constitucional pudiera suplir, los exponentes tienen a bien solicitar:

PRIMERO: Que declare de urgencia el conocimiento de la acción directa en inconstitucionalidad presentada por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Cherry Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra Ley núm. 506-19, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020, del 20 de diciembre de 2019.

SEGUNDO: Que se rechace la acción en inconstitucionalidad por carecer de sustento constitucional por desconocer el precedente constitucional de la sentencia TC/0217/19, del 23 de julio de 2019, y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los demás motivos desarrollados en el presente escrito de intervención voluntaria.

TERCERO: Que se declare libre de costas por tratarse de materia constitucional.

7. Escrito de réplica a la intervención voluntaria del presidente de la República

Los accionantes mediante escrito depositado en la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintiocho (28) de febrero de dos mil veinte (2020), contentivo de réplica al escrito de intervención voluntaria del treinta (30) de enero de dos mil veinte (2020), en la cual expresan, entre cosas, lo siguiente:

1.3.- La Constitución no solo establece el ordenamiento institucional del Estado, sino que también consagra los principios y los derechos sobre los cuales se debe desarrollar la vida de las personas físicas y morales en el marco social. Por eso, cuando una norma jurídica infra constitucional viole ese ordenamiento o esos principios resulta nula por disposición de la misma Constitución. De ahí resulta como corolario, que, así como el contenido de las leyes debe respetar los principios y normas establecidas por la Constitución, del mismo modo, los procedimientos para la elaboración de esas leyes no pueden contradecir las disposiciones constitucionales.

1.4.- El artículo 98 dice que "Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas". De ahí que ningún Reglamento del Congreso puede decir que: (i) los proyectos de ley no se someterán a dos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

discusiones distintas o que se someterán a una sola; (ii) o que no habrá "un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión"; (iii) o que en caso de que un proyecto fuere declarado previamente de urgencia no deberá ser discutido "en dos sesiones consecutivas." De ahí que tan respetuosa de la Constitución debe ser la ley como el procedimiento de su aprobación.

1.5.- El respeto por la observancia de los procedimientos de aprobación de la ley ha sido una de las preocupaciones de ese honorable Tribunal Constitucional como lo demostró en su sentencia TC/0274/13 al declarar inconstitucional la Ley No. 9183 al decir en su página 13 lo siguiente: "

"e) El examen preliminar ha mostrado que la Ley núm. 91, de mil novecientos ochenta y tres (1983), adolece de un vicio de procedimiento en su formación en razón de que no fue aprobada de conformidad con lo dispuesto en la Carta Sustantiva. Esta irregularidad afecta irremediablemente la validez y constitucionalidad de la repetida ley, por lo cual, en principio, la misma debe ser expulsada del ordenamiento legal... "(El subrayado es muestro).

1.6.- En el caso que ocupa la atención de ese honorable tribunal, la ley No. 506-19 fue declarada de urgencia y aprobada por el senado en dos sesiones consecutivas el mismo día. Se podría decir que la Constitución habla de "dos sesiones consecutivas" sin señalar si las mismas deberán celebrarse el mismo día o en días separados. Pero esa duda quedó disipada cuando en la sentencia TC/0274/13 ese honorable Tribunal Constitucional sentó el precedente de que la segunda sesión debía celebrarse 24 horas después de la primera sesión. En tal ocasión ese tribunal dijo:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f) De conformidad con los cánones constitucionales, el proyecto debió ser conocido y aprobado por el Senado en la primera legislatura ordinaria de mil novecientos ochenta y dos (1982), para evitar su perención. Por tanto, sin ser reintroducido en el Senado, este procedió a sancionarlo durante el período de prórroga de la segunda legislatura ordinaria de mil novecientos ochenta y dos (1982) como sucedió al aprobarlo de urgencia en dos (2) lecturas consecutivas, la primera lectura el día once (11) de enero de mil novecientos ochenta y tres (1983) y, tras el paso de las 24 horas reglamentarias de un día, fue aprobado también en segunda lectura el día doce (12) de enero de mil novecientos ochenta y tres (1983)"El subrayado es nuestro.

1.7.- En su escrito de intervención a consecuencia de la Acción en Inconstitucionalidad de la Ley No. 506-19 interpuesta por los concluyentes, el consultor Jurídico del Poder Ejecutivo alega que en su sentencia TC/0217/19, ese honorable tribunal estableció el precedente de que las sesiones consecutivas pueden ser conocidas "el mismo día, por convocatoria de viva voz de los presidentes de las respectivas cámaras en la forma prevista en el párrafo de los artículos 164 del Reglamento del Senado y 58 del Reglamento de Cámara de Diputados, sin que constituya una violación del artículo 98 de la Constitución". Sin embargo, no se atreve a desdecir la existencia y el contenido del precedente establecido por la sentencia TC/0274/13.

1.8.- Evidentemente, estamos en presencia de dos precedentes, pero con la característica de que el primero se impone al segundo por disposición de la Ley. En efecto, el artículo 31 de la LOTCPC dispone que "Las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado". Y en su Párrafo I expresa:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

"Cuando el Tribunal Constitucional resuelva, apartándose de su precedente, debe expresar en los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión las razones por las cuales a ha variado su criterio!"

1.9.- Si leemos con detenimiento la sentencia TC/0217/19 podremos observar que, en ninguna de sus partes, la misma hace referencia a la sentencia TC/0274/13 ni dice que abandona el precedente establecido por ella de que el transcurso de 24 horas es necesario entre la primera y la segunda lectura de la ley declarada de urgencia. Por lo que el precedente de la sentencia TC/0274/13 se mantiene incólume.

1.10.- Como las decisiones de ese honorable Tribunal "constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado", las Cámaras del Congreso debieron tomar en cuenta el mandato de la sentencia TC/0274/13 y observar las 24 horas entre una sesión y otra, no solo en la aprobación de la Ley No. 61-18 que motivó la sentencia TC/0217/19, sino también en la aprobación de la Ley No. 506-19 de la cual se solicita en esta ocasión, la inconstitucionalidad.

2.1.- Como dijimos en la instancia de Acción en Inconstitucionalidad, el procedimiento de aprobación de la Ley No. 506-19 violó los artículos 84 y 98 de la Constitución que exige la doble discusión de todo proyecto de ley incluidos aquellos declarados de urgencia.

2.2.- La violación en que incurrió el Congreso en la aprobación de esa ley es tan evidente que el Poder Ejecutivo no encontró argumento para rechazar este reclamo de nulidad. El escrito de intervención del Presidente de la República no reproduce un texto legal ni una jurisprudencia, ni mucho menos un precedente constitucional que apoye la aprobación de la Ley No. 506-19 sobre la base de un solo debate.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.3.- *La contundencia del acta de la sesión de la Cámara de Diputados del 21 de febrero del presente año, en la cual se aprobó por segunda vez sin discusión previa, la Ley No. 506-19 es más que reveladora y probatoria de la violación de los artículos 84 y 98 de la Constitución que exigen irremisiblemente, dos discusiones de todo proyecto de ley, aun de aquellos declarados de urgencia.*

2.4.- *Para tratar de fundamentar su rechazo a la acción en inconstitucionalidad y alegar que la Ley No. 506-19 no viola los artículos 84 y 98 de la Constitución, en la página 11 de su escrito de intervención, el Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo hace uso de lo expresado por la sentencia TC/0217/19 en su numeral I I .28 el cual expresa lo siguiente:*

"11.28. La declaratoria de urgencia, constitucionalmente prevista, constituye un mecanismo de atenuar el procedimiento normal que siguen las cámaras que integran el Congreso Nacional en el proceso de discusión y aprobación de los asuntos de su competencia. Desde la definición de quórum de las disposiciones comunes de ambas cámaras se resalta la forma de votación de sus miembros para la validez de las deliberaciones, salvo los asuntos declarados previamente de urgencia, los cuales — como se ha dicho— han sido objeto de desarrollo en los reglamentos internos de ambas cámaras. Con acierto, señala el procurador general de la República que la "la urgencia se declara porque es necesaria su aprobación sin él procedimiento ordinario".

2.5.- *El Poder Ejecutivo pretende dar a lo dicho por ese honorable Tribunal Constitucional en el numeral I I .28 de su sentencia TC/0217/19 una extensión que no tiene. En efecto, cuando en ese considerando se dice que "La declaratoria de urgencia,*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionalmente prevista, constituye un mecanismo de atenuar el procedimiento normal que siguen las cámaras que integran el Congreso Nacional en el proceso de discusión y aprobación de los asuntos de su competencia", no se pretende que esa atenuación del procedimiento vaya más allá de lo que la propia Constitución permite. Así la declaratoria de urgencia tiene el efecto de obviar el día de intervalo entre una y otra discusión, pero no puede eliminar las dos discusiones.

2.6.- Las dos discusiones tendrán irremisiblemente que tener lugar. La sola diferencia es que en el procedimiento ordinario habrá un día de intervalo entre una discusión y otra y en el procedimiento de urgencia ese día de intervalo no tendrá que observarse, pero sí se mantendrá la obligación de las dos discusiones. La obligatoriedad de las dos discusiones mereció tal importancia de parte del Constituyente que la estableció de manera categórica, aun en los casos de declaratoria de urgencia. En ese sentido, tanto el artículo 84 como el 98 son determinantes cuando dicen: [...]

2.7.- De la misma forma, cuando en ese numeral 11.28 se reproduce lo dicho por el Magistrado Procurador General de la República en su dictamen, en el sentido de que "la urgencia se declara porque es necesaria su aprobación sin él procedimiento ordinario", se recoge un acierto de ese dictamen, no una justificación para violar la Constitución. Ciertamente, la urgencia crea una excepción. Pero una excepción prevista en la propia Constitución: se declara la urgencia y se elimina el día de intervalo. Pero no se elimina el día de intervalo porque lo dice el Reglamento de las Cámaras o lo deciden los legisladores. Se elimina el día intermedio porque la misma Constitución lo prevé.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Con base en los motivos antes expuestos, solicita a este tribunal que se rechace la intervención voluntaria del Poder Ejecutivo, por entender que las argumentaciones señaladas *ut supra* resultan improcedentes.

8. Celebración de audiencia pública

El Tribunal Constitucional, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el veinticuatro (24) de febrero de dos mil veinte (2020), quedando el presente expediente en estado de fallo.

9. Documentos relevantes

En el presente expediente existe constancia de los documentos que se enumeran a continuación:

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero, depositada en la Secretaría General de este tribunal constitucional, el dieciséis (16) de enero de dos mil veinte (2020).
2. Opinión del Senado de la República Dominicana, depositada en la Secretaría de este tribunal constitucional el cuatro (4) de febrero de dos mil veinte (2020).
3. Opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana, depositada en la Secretaría de este tribunal constitucional el veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020).

Expediente núm. TC-01-2020-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Dictamen de la Procuraduría General de la República, depositado en la Secretaría de este tribunal constitucional el veintiuno (21) de febrero de dos mil veinte (2020).
5. Escrito de intervención voluntaria del Lcdo. Danilo Medina Sánchez, por intermedio de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, depositado en la Secretaría de este tribunal constitucional, el treinta (30) de enero de dos mil veinte (2020).
6. Gaceta oficial núm. 10925, del veintiséis (26) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), relativa a la Ley núm. 506-19, que aprueba el Presupuesto de dos mil veinte (2020).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo establecido en el artículo 185, numeral 1, de la Constitución dominicana y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

11. Legitimación activa o calidad del accionante

11.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para interponer una acción directa de inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185, numeral 1, de la Constitución



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y 37 de la Ley núm. 137-11, que reconoce dicha condición a toda persona que esté revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

11.2. En esencia, se trata de la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona, física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, para actuar en procesos y procedimientos jurisdiccionales como accionantes. Sobre este aspecto, el artículo 185, numeral 1, de la Constitución dominicana, dispone que:

***Atribuciones.** El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.*

11.3. En sentido similar, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece que:

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

11.4. Con relación a la legitimación activa o calidad para accionar en inconstitucionalidad por ante este tribunal, fue dictada la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre del año dos mil diecinueve (2019), mediante la cual se sentó el criterio siguiente:

Expediente núm. TC-01-2020-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

11.5. En la especie, los accionantes impugnan en inconstitucionalidad la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020, por entender que la misma adolece vicios de procedimiento en el proceso de debates y aprobación en ambas cámaras, incurriendo en la vulneración de los artículos 6, 84 y 98 de la Constitución dominicana.

11.6. En tal sentido, este tribunal considera que los accionantes, en su condición de personas físicas y ciudadanos dominicanos en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, tienen legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, de conformidad



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con lo dispuesto en la Constitución, la Ley núm. 137-11 y el criterio sentado por esta alta corte en la referida Sentencia TC/0345/19.

12. Admisibilidad de la solicitud de intervención voluntaria interpuesta por el Poder Ejecutivo

El Tribunal Constitucional estima que la instancia en intervención voluntaria promovida por el presidente de la República, Licenciado Danilo Medina, actuando a través de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo debe ser admitida, por las siguientes razones:

12.1. Mediante escrito depositado ante este tribunal constitucional el treinta (30) de enero de dos mil veinte (2020), el entonces presidente constitucional de la República Dominicana, licenciado Danilo Medina Sánchez, por intermedio de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, formalizó su intención de intervenir voluntariamente en la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa y compartes, en contra de la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil veinte (2020) que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020, solicitando que la misma sea rechazada.

12.2. La intervención voluntaria se encuentra regida por el Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, que define como interviniente a toda persona física o jurídica que participa en un proceso en curso ante este tribunal, motivado por su interés personal, cuando se trata de una intervención voluntaria; o bien, por el interés de una de las partes en dicha participación, cuando se trata de una intervención forzosa.

12.3. La intervención voluntaria se admite cuando la parte interviniente tiene algún interés en el resultado del proceso en curso, ante la posibilidad de que el

Expediente núm. TC-01-2020-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resultado de la decisión se pueda ver afectados sus derechos e interés. Su formalización debe materializarse atendiendo a los requerimientos establecidos en el artículo 20 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, según el cual:

Artículo 20. Requisitos para la intervención voluntaria: La intervención voluntaria se realizará mediante escrito motivado, que se depositará en la Secretaría del Tribunal Constitucional, acompañado de los documentos en los cuales se sustenta, si los hubiere. Dicho depósito se efectuará dentro de los diez (10) días calendarios, a pena de exclusión, contados a partir de la fecha de publicación de la referencia de los expedientes en el portal web del Tribunal Constitucional.

En los recursos de revisión constitucional de sentencia de amparo, el plazo es de cinco (5) días calendarios.

Los plazos indicados podrán ser reducidos en los casos que el Tribunal Constitucional declare urgentes.

12.4. En la especie, la referencia del expediente que nos ocupa fue publicada en la página web del Tribunal Constitucional el veinte (20) de enero de dos mil veinte (2020); mientras que el escrito de intervención voluntaria se depositó ante este tribunal el treinta (30) de enero de dos mil veinte (2020), por tanto, dentro del plazo de diez (10) días señalados en el artículo 20 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, por lo que resulta admisible.

13. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

13.1. El Tribunal Constitucional ha sido apoderado de una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa,

Expediente núm. TC-01-2020-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero en contra de la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año de 2020.

13.2. Los accionantes entienden que la mencionada Ley núm. 506-19 es inconstitucional, por haber sido aprobada en inobservancia de lo dispuesto en los artículos 6, 84 y 98 de la Constitución, disposiciones referidas al principio de supremacía de la Constitución; el quórum de las sesiones de las cámaras; y las discusiones legislativas, respectivamente.

13.3. De conformidad con lo establecido en el artículo 128.2 de la Constitución, corresponde al presidente de la República, como jefe de Gobierno, *[s]ometer al Congreso Nacional, a más tardar el primero de octubre de cada año, el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado para el año siguiente.* A su vez, en su artículo 93.1, la Constitución dispone que es atribución del Congreso Nacional *Votar anualmente la Ley de Presupuesto General del Estado, así como aprobar o rechazar los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo.*

13.4. Del mismo modo, conviene establecer que el presupuesto público se rige por varios principios, consagrados en el artículo 11 de la Ley núm. 423-06, Orgánica del Presupuesto para el Sector Público, tales como el principio de universalidad, principio de integridad, principio de programación, principio de unidad, principio de la sinceridad, principio de periodicidad, principio de la especialidad cualitativa, principio de especificación, principio de la claridad, y principio de transparencia y publicidad. De manera particular, el citado principio de periodicidad se refiere a la vigencia del presupuesto, que conforme las disposiciones constitucionales señaladas en el párrafo anterior, así como el referido artículo 11 de la Ley núm. 423-06, será de un (1) año.

Expediente núm. TC-01-2020-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13.5. Como se ha precisado antes, la Ley núm. 506-19, tenía por finalidad establecer el presupuesto general de la República Dominicana para el año dos mil veinte (2020). Sin embargo, se hace necesario señalar que durante el conocimiento de la presente acción directa de inconstitucionalidad, entró en vigor la Ley núm. 237-20, del tres (3) de diciembre de dos mil veinte (2020), que estableció el Presupuesto General del Estado para el año dos mil veintiuno (2021). En vista de lo anterior, se hace evidente que la vigencia de la Ley núm. 506-19 llegó a su término, por lo que la acción que nos ocupa resulta inadmisibile, por carecer de objeto.

13.6. En relación con la falta de objeto por haber desaparecido la norma impugnada, este tribunal constitucional ha prescrito en su Sentencia TC/0025/13, del seis (6) de marzo de dos mil trece (2013), que:

7.5. Es preciso poner de manifiesto que durante la pendencia del presente recurso de inconstitucionalidad el objeto de la resolución al que nos referimos en párrafos anteriores, y que es el perseguido mediante la presente acción directa en inconstitucionalidad quedó extinguido, al consumarse las elecciones del nivel presidencial el pasado veinte (20) de mayo del dos mil doce (2012); por lo que, siendo regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad en el derecho comparado que la derogación extingue su objeto, procede, en consecuencia, declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa en inconstitucionalidad.

13.7. Este criterio fue reiterado posteriormente por esta jurisdicción al decidir casos con supuestos similares, tal y como se puede comprobar a partir de la decisión adoptada mediante la Sentencia TC/0124/13, del dos (2) de agosto de dos mil trece (2013), cuando se establece que:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.5. Es preciso poner de manifiesto que durante la pendencia del presente recurso de inconstitucionalidad, la Ley núm. 294-11, sobre el Presupuesto General del Estado, cuyo artículo 14 es el perseguido mediante la presente acción directa en inconstitucionalidad, se extinguió al aprobarse una nueva normativa presupuestaria mediante Ley núm. 311-12, de Presupuesto General del Estado para el 2013, aprobada de urgencia tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados y promulgada el diecinueve (19) de diciembre de dos mil doce (2012).

13.8. Así como en su Sentencia TC/0209/15, al disponer que:

8.6. Examinado esto y en razón de que el presente recurso tiene por objeto una cuestión de estricto contenido sustantivo, y al tratarse de una acción in abstracto dirigida a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, no tendría sentido pronunciarse sobre preceptos que ya no surten ningún efecto jurídico en su integridad. Es así, que puede concluirse que ha desaparecido de forma sobrevenida el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad incoada contra la Ley núm. 294-11, sobre Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario 2012, lo que nos lleva a concluir que la presente acción carece de objeto.

13.9. En virtud de los señalamientos expuestos precedentemente, es posible advertir que no tendría sentido alguno que este tribunal se apreste a pronunciarse sobre la constitucionalidad de instrumentos normativos que no surten en la actualidad efecto jurídico alguno, en tanto han dejado de existir en el ordenamiento jurídico. Por tal motivo, este tribunal constitucional considera que la presente acción directa de inconstitucionalidad deviene en inadmisibles, tal y como se hará constar en el dispositivo de esta decisión.

Expediente núm. TC-01-2020-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados José Alejandro Ayuso, Víctor Joaquín Castellanos Pizano y María del Carmen Santana de Cabrera, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados el voto salvado del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury y el voto salvado conjunto de los magistrados Miguel Valera Montero y Eunisis Vásquez Acosta. Constan en acta los votos salvados de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto y Manuel Ulises Bonnelly Vega, y el voto disidente de la magistrada Alba Luisa Beard Macos, los cuales se incorporarán a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero, en fecha dieciséis (16) de enero de dos mil veinte (2020).

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: ORDENAR que la presente sentencia sea notificada por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero; al Senado de la República; a la Cámara de Diputados de la República Dominicana; a la Procuraduría General de la República; y al interviniente voluntario, Poder Ejecutivo de la República Dominicana.

CUARTO: DISPONER que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Domingo Gil, juez; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercemos la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, número 137-11. En tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las razones que exponemos a continuación:

1. Los señores los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery

Expediente núm. TC-01-2020-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero presentaron una acción directa de inconstitucionalidad en contra de la Ley núm. 506-19, de fecha veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020.

2. Los accionantes alegaban que esta ley transgredía, entre otras cosas, el proceso de aprobación legislativa establecido en la Constitución dominicana. Decidimos inadmitir la acción por juzgar que carecía de objeto. Resaltamos que la ley impugnada había sido derogada por la posterior Ley núm. 237-20, del tres (3) de diciembre de dos mil veinte (2020), que estableció el Presupuesto General del Estado para el año dos mil veintiuno (2021). Consecuentemente, al desaparecer la norma atacada del ordenamiento jurídico, decidimos que quedaba extinto el objeto e interés jurídico de la acción.

3. Salvamos nuestro voto porque entendemos que en el Pleno debe aprobar un cambio de precedente respecto de la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad por haber sido derogada la norma impugnada. De manera puntual, entendemos que hay excepciones que justificarían que el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse sobre el fondo, aun la norma no se encuentre vigente.

4. Para sustentar nuestro voto y abordar el asunto en una dimensión completa, veremos algunos puntos esenciales sobre la justicia constitucional, la supremacía constitucional y el control de constitucionalidad (§ 1). Luego, abordaremos brevemente algunas concepciones sobre la acción directa de inconstitucionalidad (§ 2) y, finalmente, culminaremos refiriéndonos a la necesidad de un cambio de precedente (§ 3).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Justicia constitucional, supremacía constitucional y control de constitucionalidad

5. La Constitución indica que “[t]odas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado”³, para concluir afirmando que: “Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto”⁴ que le sean contraria. Así, la Constitución, entre otras funciones no menos importantes, opera como un límite de los poderes públicos. Como diría Ray Guevara: “Existe para reconocer, garantizar y proteger los derechos del ciudadano”⁵, pero también —diríase, incluso, que principalmente— “para frenar el poder”⁶. A tal nivel que, si no logra limitar el poder, podría decirse que no es otra cosa que un “verdadero pedazo de papel”⁷ y, en tal virtud, sería imposible garantizar y proteger los derechos de todas las personas. Entonces, al limitar el poder, la Constitución libera al pueblo del “control absoluto de los gobernantes”⁸ y les permite participar legítimamente “en el proceso de poder”⁹.

6. Según Aragón Reyes: “La racionalidad política descansa en la libertad y[,] por ello[,] la Constitución ha de ser, sobre todo, el instrumento que la garantice, lo que s[ol]o es posible si a su vez se limita el poder”¹⁰. Así las cosas, conforme Lowenstein, no es posible que exista una sociedad justa ni que se puedan proteger los derechos individuales si no hay límites para quienes

³ Constitución de la República Dominicana, artículo 6; en: CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro); TEJADA (Leonor) (coordinadores), *La Constitución dominicana y sus reformas (1844- 2015)*, Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Editora Búho, Santo Domingo, segunda edición, 2019, tomo II, p. 1467.

⁴ *Ídem*.

⁵ RAY GUEVARA (Milton), *Opinión constitucional*, Amigo del Hogar: Santo Domingo, República Dominicana, 2014, p. 91.

⁶ *Ídem*.

⁷ JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho constitucional*, IUS NOVUM, Santo Domingo, República Dominicana, volumen I, cuarta edición, 2013, p. 69.

⁸ *Ídem*.

⁹ *Ídem*.

¹⁰ ARAGÓN REYES (Manuel), *Estudios de derecho constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, España, segunda edición, 2009, p. 163.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

detentan el poder¹¹. Por tanto, la sociedad ha identificado que la mejor manera de lograr aquello es estableciendo frenos en forma de un “*sistema de reglas fijas*”¹² que limiten el ejercicio del poder político¹³; de tal forma que, todavía con Lowenstein: “*La Constitución se convirtió[,] así[,] en el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder*”¹⁴.

7. Por eso, según Eto Cruz, “*desde los orígenes históricos del constitucionalismo ha existido la vocación de controlar los excesos del poder*”¹⁵, pues muchos actos estatales, expresado a través del poder político, pueden estar revestidos de arbitrariedad o irrazonabilidad¹⁶. “*De ahí que ha surgido la idea de que los excesos deben ser controlados*”¹⁷. La Constitución, por tanto, en los términos de Tobo Rodríguez, “*limita el ejercicio del poder político, establece la órbita de los derechos de los gobernados, prevé las atribuciones del Estado, crea los órganos mediante los cuales actúa*”¹⁸ y “*consagra los mecanismos que permiten hacer efectivos los derechos estipulados a favor de las personas*”¹⁹. De tal forma, dice Torres Muro:

Si la ciencia nos enseña a distinguir lo que es diferente, no cabe duda de que s[o]lo puede hablarse de Constitución, científicamente, cuando el documento recoge, por un lado, la garantía de los derechos, de modo que los ciudadanos tengan un ámbito de libertad lo más amplio posible en el que el Estado no pueda inmiscuirse; y, por otro, un sistema de pesos y contrapesos, de división de poderes, de controles al fin y al cabo,

¹¹ Cfr. LOWEYNSTEIN (Karl), *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, España, 1957, p. 149.

¹² *Ídem.*

¹³ Cfr. *Ídem.*

¹⁴ *Ídem.*

¹⁵ ETO CRUZ (Gerardo), *Derecho procesal constitucional: su interpretación y desarrollo jurisprudencial*, Grijley, Lima, Perú, 2019, sexta edición, volumen III, p. 1883.

¹⁶ Cfr. *Ídem.*

¹⁷ *Ídem.*

¹⁸ TOBO RODRÍGUEZ (Javier), *La Corte Constitucional y el control de constitucionalidad en Colombia*, Ibáñez, Bogotá, Colombia, cuarta edición, 2012, p. 167.

¹⁹ *Ídem.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*que asegure que las autoridades públicas no tengan nunca el poder ilimitado propio de los déspotas.*²⁰

8. Ese sistema de pesos y contrapesos, o de equilibrio y distribución de poderes, “*sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho*”²¹, que, a su vez, es una “*garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura*”²².

9. De esta forma, la Constitución “*constituye un principio donde se expresa jurídicamente el equilibrio de las fuerzas políticas en un momento determinado*”²³, y es la “*base indispensable de las normas jurídicas que regulan la conducta recíproca de los miembros de la colectividad estatal*”²⁴. Así, “*la creación de una [C]onstitución tiene como fin organizar la estructura del Estado y los principios generales que organizan su funcionamiento, fijar límites y determinar patrones de acción entre los poderes públicos*”²⁵. Al hacerlo, se convierte en una “*norma cualitativamente distinta de las demás, por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política e informar todo el ordenamiento jurídico*”²⁶.

10. Estas cualidades suponen que la Constitución comprende un proyecto político que refleja los ideales, valores y principios de un pueblo; una respuesta

²⁰ TORRES MURO (Ignacio), *Los controles y garantías en la Constitución dominicana*, en GONZÁLEZ-TREVIJANO (Pedro), ARNALDO ALCUBILLA (Enrique), *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, La Ley, Madrid, España, tomo I, 2012, p. 288.

²¹ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 2 de febrero de 2006, expediente 0030-2005-PI/TC, [en línea], <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2005-AI.pdf>.

²² *Idem*.

²³ KELSEN (Hans), *Sobre la jurisdicción constitucional*, Tribunal Constitucional, Santo Domingo, República Dominicana, segunda edición, 2018, pp. 64-65.

²⁴ *Idem*.

²⁵ POTENTINI ADAMES (Trajano Vidal), *Manual de derecho constitucional dominicano: guía doctrinal y conceptual de la Constitución reformada*, Ediciones Jurídica Trajano Potentini, Santo Domingo, República Dominicana, 2010, p. 172.

²⁶ Tribunal Constitucional de España, Sala Primera. Sentencia 9/1981, del 31 de marzo de 1981, [en línea], <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/9>



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

social, reflejada en disposiciones constitucionales orientadas “a los requerimientos de la realidad que norma”²⁷; y un contrato social que contiene los acuerdos a los que han llegado las distintas y variadas fuerzas políticas representadas en la asamblea constituyente²⁸. Por ello, “la Constitución exige no solo que no se cree legislación contraria a sus disposiciones, sino que la aplicación de tal legislación se realice en armonía con ella misma”²⁹.

11. En la medida que la Constitución logre todo lo anterior, cumple con su “función distribuidora”³⁰, en cuanto limita a los gobernantes; y con su “función regularizadora”³¹, en cuanto alcanza cierto balance en las relaciones entre gobernantes y gobernados³². Pero, para verdaderamente alcanzar sus objetivos y cumplir con su función, y evitar que se transforme en un pedazo de papel o en una simple carta de intenciones, es imprescindible que sus disposiciones vengán acompañadas de todo un

*paquete normativo que asegure su operatividad, pues su éxito o fracaso depende, en gran medida, de que sus normas reglamentarias mantengan su inspiración, su racionalidad, su lógica y, en general, su plena vigencia. Vale decir, que estén impregnadas de aquel elemento tipificante y habilitador de la eficacia constitucional de la norma infraconstitucional [...]*³³

12. Este ejercicio de control guarda una importante relación con el Estado constitucional de derecho y, más concretamente, con el Estado social y

²⁷ BLUME FORTINI (Ernesto), *El proceso de inconstitucionalidad en el Perú*, Adrus, Lima, Perú, 2009, pp. 126-127.

²⁸ *Cfr. Ídem.*

²⁹ Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia del 27 de septiembre de 2005, expedientes 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC.

³⁰ BLUME FORTINI (Ernesto), *ob. cit.*, pp. 126-127.

³¹ *Ídem.*

³² *Cfr. Ídem.*

³³ *Ídem.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

democrático de derecho como *“respuesta jurídico-política derivada de la actividad intervencionista del Estado”*³⁴ y que se funda en *“nuevos valores-derechos”*³⁵ que se manifiestan institucionalmente a través de mecanismos de democracia participativa y de control político y jurídico del poder, así como de un *“catálogo de principios y de derechos fundamentales que inspiran toda la interpretación y el funcionamiento de la organización política”*³⁶.

13. De esta manera, encontramos que el principio democrático es la *“columna vertebral de todo el sistema constitucional y cuya formulación más abstracta consistiría en sostener que, para la Constitución, el poder pertenece en última instancia al pueblo”*³⁷. Es decir, no podemos decir que hay un verdadero Estado constitucional si no es, realmente, democrático y de derecho; y, por tanto, si la Constitución carece de los medios para lograr limitar el poder a través del derecho, de un *“sistema de control judicial de la constitucionalidad”* o de un sistema de *“aplicación judicial de la Constitución”*.³⁸

14. El contexto es propicio para recordar algunas líneas de *Marbury v. Madison* (5 U.S. 137). En aquella emblemática decisión de la Corte Suprema estadounidense, los jueces se cuestionaban si un acto contrario a la Constitución podía convertirse en ley. Para resolver el asunto, consideraron que la Constitución se basa en unos principios que, al haber sido reconocidos tiempo atrás y que emanaron de una autoridad suprema que rara vez puede actuar, son considerados fundamentales y permanentes. Entonces, se preguntaban los jueces: si esto es así, ¿qué sentido tendría que por escrito la Constitución haya

³⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sala Primera de Revisión. Sentencia T-406/92, del 5 de junio de 1992, [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-406-92.htm>.

³⁵ *Idem*.

³⁶ *Idem*.

³⁷ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 641.

³⁸ ARAGÓN REYES (Manuel), ob. cit., p. 245.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecido poderes y límites si, en cualquier momento, estas limitaciones pueden traspasarse?

15. En efecto, los jueces estadounidenses indicaron que “*la distinción entre un gobierno con poderes limitados e ilimitados desaparece si esos límites no limitan a las personas a quienes se imponen, y si los actos prohibidos y los permitidos son de igual obligación*”³⁹. Así —concluyeron los magistrados—, entre las alternativas de que la Constitución controla cualquier acto legislativo que le sea contraria o de que el Poder Legislativo puede alterar la Constitución por una ley ordinaria, no hay término medio y, así, que:

*La Constitución es una ley superior, suprema, inmutable por medios ordinarios; o está al nivel de los actos legislativos ordinarios y, como otros actos, es modificable cuando al Legislativo le plazca modificarla. Si la primera parte de la alternativa es verdadera, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución no es ley; si la última parte es la verdadera, entonces las constituciones escritas son intentos absurdos, por parte del pueblo, de limitar un poder ilimitable en su propia naturaleza.*⁴⁰

16. Cuando el constituyente del 2010 creó el Tribunal Constitucional dominicano, lo hizo, precisamente, con ello en mente: “*para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales*”⁴¹, conforme los términos del artículo 184 constitucional. Se trata de una clara manifestación del constituyente

³⁹ Corte Suprema de Estados Unidos de América, Sentencia *Marbury v. Madison* (5 U.S. 137), del 24 de febrero de 1803.

⁴⁰ *Ídem*.

⁴¹ Constitución de la República Dominicana, artículo 184; en CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), TEJADA (Leonor), (coordinadores), ob. cit., p. 1536.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de “*someter la acción pública y los órganos del Estado a la disciplina constitucional*”⁴², como diría González Rivas.

17. Los tribunales constitucionales, entonces, son “*concebidos como elementos de contrapeso y de control político para impedir a los otros órganos del Estado traspasar sus competencias, haciendo respetar los valores que expresa la Constitución*”⁴³. Son “*esa instancia decisoria neutral de los posibles conflictos entre los distintos centros de poder, evitando cualquier predominio o auge excesivo de alguno de los tres poderes sobre otro*”⁴⁴. Su importancia es tal que hoy en día es difícil imaginarse un efectivo sistema de control del poder que carezca de una corte constitucional con amplias competencias⁴⁵, ni un sistema político que pueda funcionar adecuadamente sin una⁴⁶.

18. Como es obvio, por su naturaleza, los tribunales constitucionales resuelven controversias altamente relevantes para la sociedad que necesariamente hacen referencia a “*las limitaciones constitucionales establecidas al poder*”⁴⁷ y que, consecuentemente, tienen “*indudables connotaciones políticas en la medida en que la disputa sobre el ejercicio, la distribución y el uso del poder constituyen el núcleo de la política*”⁴⁸.

⁴² GONZÁLEZ RIVAS (Juan José), *El Tribunal Constitucional*, en GONZÁLEZ-TREVIJANO (Pedro), ARNALDO ALCUBILLA (Enrique), *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, La Ley, Madrid, España, tomo II, 2012, p. 1000.

⁴³ TOBO RODRÍGUEZ (Javier), ob. cit., p. 150.

⁴⁴ OUBIÑA BARBOLLA (Sabela), *El Tribunal Constitucional: pasado, presente y futuro*, Tirant lo blanch: Valencia, España, 2012, p. 64.

⁴⁵ Cfr. SOLANO CARRERA (Luis Fernando), *La Corte Constitucional como intérprete definitivo de la Constitución*, en *Constitución y justicia constitucional: jornadas de derecho constitucional en Centroamérica*. Consell de Garanties Estatuaris de Catalunya, Agencia Catalana de Cooperació al Desenvolupament de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, España, volumen II, 2012, p. 27.

⁴⁶ Cfr. FAVOREU (Louis), *Los tribunales constitucionales*, en FERRER MC-GREGOR (Eduardo), *Derecho procesal constitucional*, Porrúa, México, 2001, p. 107.

⁴⁷ GONZÁLEZ RIVAS (Juan José), ob. cit., p. 1000.

⁴⁸ *Ídem*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19. Con base en ello, la LOTCPC, en su artículo 1, define al Tribunal Constitucional como “*el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad*”⁴⁹. En esencia, el constituyente ha creado un órgano para hacer efectivo ese necesario límite al poder político y, con ello y a la vez, garantizar los derechos fundamentales; para lograr lo cual, ha dispuesto el constituyente, en el citado artículo 184, que las decisiones del Tribunal Constitucional “*son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado*”⁵⁰.

20. La labor del Tribunal Constitucional es una de control de constitucionalidad, entendido, en palabras de Jorge Prats, como el “*mecanismo a través del cual se verifica la inconstitucionalidad y se garantiza así la supremacía constitucional*”⁵¹, que no es más que la “*puesta en obra del principio de separación del poder constituyente y de los poderes constituidos*”⁵². Y esta separación se da no solo al momento de proclamarse una Constitución, sino que, al estar plasmada la voluntad del constituyente desde su origen, fundamenta permanentemente el orden jurídico y estatal, constituyendo un límite a la potestad del legislador⁵³. De ahí que, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución, es al Tribunal Constitucional que le corresponde “*custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquel*”⁵⁴.

⁴⁹ LOTCPC, Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Editora Tele3, Santo Domingo, segunda edición, 2014, pp. 11- 12.

⁵⁰ Constitución de la República Dominicana, artículo 184; en: CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), TEJADA (Leonor), (coordinadores), ob. cit., p. 1536.

⁵¹ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 442.

⁵² *Ídem*, p. 449.

⁵³ Cfr. Tribunal Constitucional de España, Pleno. Sentencia 76/1983, del 5 de agosto de 1983, [en línea], <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/204>

⁵⁴ *Ídem*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

21. Al hilo de ello, en la medida en que la Constitución expresa la voluntad de un pueblo, la cual debe prevalecer sobre la voluntad de los órganos constituidos, entonces, como dice Brewer- Carías, *“el primer y principal derecho constitucional que los ciudadanos tienen en un Estado de derecho[] es el derecho a dicha supremacía, es decir, al respeto de la propia voluntad popular expresada en la Constitución”*⁵⁵. Y así:

*El constitucionalismo moderno, por tanto, [...] está montado no s[o]lo en el principio de la supremacía constitucional, sino en el principio de que, como secuela del anterior, también existe un derecho del ciudadano a esa supremacía, que se concreta, conforme al principio de separación del poder, en un derecho fundamental a la tutela judicial de la supremacía constitucional.*⁵⁶

22. En parte, es de ahí que nace o se concreta la justicia constitucional como *“una noción material equiparable a «control de constitucionalidad»*⁵⁷, que *“es el que se ejerce por un órgano competente, a través de un pronunciamiento definitivo respecto de la concordancia de ciertas normas jurídicas con la integridad y la primacía de la Carta Política”*⁵⁸. El control de constitucionalidad implica, entonces, que los jueces fijen el significado, alcance y consecuencias de las disposiciones, valores, principios y mandatos constitucionales⁵⁹.

⁵⁵ BREWER-CARÍAS (Allan), *El amparo a los derechos y libertades constitucionales: una aproximación comparativa*, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (Lorenzo), *La protección jurídica del ciudadano: procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional*, Civitas, Madrid, España, columnen III, 1993, p. 2696.

⁵⁶ *Ídem*.

⁵⁷ BREWER-CARÍAS (Allan), *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 (Eduardo), JORGE PRATS (Eduardo), *VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional*, Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia, Santo Domingo, República Dominicana, 2011, p. 293.

⁵⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-037/96, del 5 de febrero de 1996, [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-037-96.htm>.

⁵⁹ *Cfr.* Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-432/98, del 19 de agosto de 1998, [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-432-98.htm>.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23. Dicho de manera más directa, la justicia constitucional es “*el mecanismo a través del cual se concreta la supremacía constitucional*”⁶⁰ o se persigue “*asegurar el ejercicio regular de las funciones estatales*”⁶¹. Y esto porque “*la eficacia de una Constitución depende, en buena medida, de que ella establezca los instrumentos propios de la justicia constitucional, pues[,] sin [e]stos, la Carta Política correría el riesgo de volver a ser un texto retórico*”⁶². O, en términos más sencillos aportados por Ray Guevara, “*los mecanismos de control constitucional se diseñan pensando en los malos gobernantes, y para evitar que los buenos se conviertan en malos*”⁶³. De esta forma, el objetivo de los órganos a cargo de impartir justicia constitucional es vigilar que el poder se sujete a la Constitución, que es igual a conseguir su limitación y, así, conforme Castillo Córdova:

*En esta medida no será exagerado afirmar que ahí donde el Estado se ha organizado jurídicamente con base en una Constitución, no será posible hablar de verdadera democracia si a la vez no existe una jurisdicción constitucional que realice un efectivo control de la constitucionalidad, pues no habrá democracia ahí donde no haya ni limitación real del poder, ni vigencia efectiva de los derechos fundamentales.*⁶⁴

24. En esa línea, la referida LOTCPC indica, en su artículo 5, que la justicia constitucional “*se realiza mediante procesos y procedimientos jurisdiccionales que tienen como objetivo sancionar las infracciones constitucionales para garantizar la supremacía, integridad y eficacia y defensa del orden*

⁶⁰ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 445.

⁶¹ KELSEN (Hans), ob. cit., p. 58.

⁶² TOBO RODRÍGUEZ (Javier), ob. cit., p. 164.

⁶³ RAY GUEVARA (Milton), *Opinión constitucional*, ob. cit., 2014, p. 103.

⁶⁴ CASTILLO CÓRDOVA (Luis), *El Tribunal Constitucional peruano y su dinámica jurisprudencial*, Palestra, Lima, Perú, 2008, p. 51.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional, su adecuada interpretación y la protección efectiva de los derechos fundamentales”⁶⁵. Y por “infracción constitucional”, la misma ley se encarga de definirla en su artículo 6:

cuando haya contradicción del texto de la norma, acto u omisión cuestionado, de sus efectos o de su interpretación o aplicación con los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República Dominicana o cuando los mismos tengan como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos contenidos en los mismos.⁶⁶

25. Esta definición es interesante, pues, conforme Jorge Prats,

al juzgador no le basta, al momento de impartir justicia constitucional, con constatar la constitucionalidad de una norma, acto u omisión[,], sino que debe, además, comprobar que de dicha norma, acto u omisión no se deriven efectos inconstitucionales o una interpretación o aplicación por los poderes públicos constitucionalmente inadmisibles o que tenga “como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos” contenidos en la Constitución [...]”⁶⁷

26. De tal definición podríamos inferir que estaremos ante una infracción constitucional:

(1) cuando la contradicción de la norma, acto u omisión recaiga respecto de:

⁶⁵ LOTCPC, ob. cit., p. 12.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 13.

⁶⁷ JORGE PRATS (Eduardo). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*, IUS NOVUM, Santo Domingo, República Dominicana, segunda edición, 2013, p. 29.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- (a) su texto;
 - (b) sus efectos; o
 - (c) su interpretación o aplicación; o
- (2) cuando la norma, acto u omisión tenga como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos constitucionales.

27. Continuando con la justicia constitucional, podríamos decir que su objetivo es, en palabras de Potentini Adames, “*prevenir y eventualmente reprimir*”⁶⁸ las infracciones constitucionales, con el propósito de reestablecer la fuerza normativa y la supremacía de la Constitución⁶⁹. Y es que sin un buen paquete de garantías que hagan efectiva la Constitución “*frente a los conflictos constitucionales que se producen al interior de cada sociedad política*”⁷⁰, esta se transformaría —de nuevo— en una carta de intenciones⁷¹. Por eso, la jurisdicción constitucional, en tanto integrante del sistema de control de constitucional, se convierte en una verdadera garantía de la supremacía constitucional⁷².

28. En igual sentido, podemos decir que la justicia constitucional tiene una alta importancia para la democracia. La república democrática, como diría Kelsen, “*no puede defenderse mejor que organizando todas las garantías posibles de la regularidad de las funciones estatales. Mientras más se democratizan, más*

⁶⁸ POTENTINI ADAMES (Trajano Vidal), ob. cit., p. 309.

⁶⁹ Cfr. *Ídem*

⁷⁰ *Ídem*.

⁷¹ Cfr. *Ídem*.

⁷² Cfr. *Ídem*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fortalecido debe ser el control. La [j]usticia [c]onstitucional tiene que ser, también, apreciada desde este punto de vista”⁷³.

29. De hecho, la experiencia comparada ha demostrado que pocos —por no decir ninguno— de los países que han logrado liberarse de regímenes antidemocráticos o salir de fuertes tensiones internas han encontrado mejores herramientas para combatir e incluso impedir el retorno al pasado que la introducción de la justicia constitucional en su forma de gobierno⁷⁴; y, por cierto, República Dominicana no es la excepción. De ahí que los tribunales constitucionales estén tan ligados a la noción de democracia⁷⁵. Y es que el principio democrático se hace eficaz en la fundamentación del poder, en la participación en el poder y en la organización y funcionamiento de los poderes públicos⁷⁶. Por eso, la justicia constitucional es imprescindible para la consecución de la dimensión material de la democracia, pues evita que, como dice Castillo Córdova, “*el ejercicio del poder de la mayoría se realice al margen de la sujeción efectiva a la Constitución en general y a los derechos fundamentales en particular*”⁷⁷. Y es necesaria porque

pretenderá que el ejercicio del poder no se desenvuelva de modo irracional o arbitrario, sino que transcurra por los cauces que brotan de las normas, principios y valores reconocidos en la Constitución; y[,] como se sabe, s[o]lo a través de un ejercicio limitado y racional del poder es posible constituir una comunidad política en la que la persona humana pueda desarrollarse plenamente como tal [...] Y es una realidad idónea porque [...] la organización judicial de la función de

⁷³ KELSEN (Hans), ob. cit., p. 113.

⁷⁴ Cfr. CAPPELLETTI (Mauro), *¿Renegar de Montesquieu? La expansión y legitimidad de la justicia constitucional*, en Revista Española de Derecho Constitucional (REDC), año 5, n.º 17, 1986, p. 16.

⁷⁵ Cfr. OUBIÑA BARBOLLA (Sabela), ob. cit., p. 69.

⁷⁶ Cfr. JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 641.

⁷⁷ CASTILLO CÓRDOVA (Luis), ob. cit., pp. 49-50.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*control de la constitucionalidad de los actos del poder [...] es la que mejor disposición presenta para interpretar y aplicar la Constitución correctamente[.]*⁷⁸

30. Al hilo de ello es que podemos decir que “*la creación del Tribunal Constitucional constituye el antes y después de la democracia dominicana*”⁷⁹.

31. Asimismo, alrededor de la justicia constitucional orbitan importantes principios rectores que, al tenor del artículo 7 de la LOTCPC, rigen este sistema; entre los cuales se impone mencionar los de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad, favorabilidad, inconvencionalidad, informalidad, oficiosidad y supletoriedad. En la medida que se aplican estos principios, cabe retener, sin embargo, la naturaleza especial de la justicia constitucional.

32. Una interpretación combinada de ellos permite afirmar que los procesos constitucionales no pueden someterse a “*formalismos salidos de una concepción ritual de la justicia que rinde culto a las formas procesales por ellas mismas*”⁸⁰. Es decir, las exigencias que pretendan limitar o dificultar el uso, trámite o decisión de los procesos constitucionales, *por fuera o más allá* de sus esenciales —en ocasiones exigentes y especialmente rigurosas— condiciones de admisibilidad, acorde a sus propias reglas y naturaleza, fijadas por las normas pertinentes, tiende a reñir con la naturaleza y propósitos que traza la letra y espíritu de la Constitución⁸¹.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 50.

⁷⁹ RAY GUEVARA (Milton). *Opinión constitucional*, ob. cit., p. 180.

⁸⁰ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 486.

⁸¹ *Cfr.* Corte Constitucional de Colombia, Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-459/92, del 15 de julio de 1992, [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-459-92.htm>



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

33. Por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia ha dicho, refiriéndose a los requisitos adjetivos de admisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad de dicho país, que se debe evitar ser “*excesivamente riguroso*”⁸², debiendo preferirse “*una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana*”⁸³ y su acceso a un recurso judicial efectivo ante el Tribunal Constitucional⁸⁴. Es decir, “*ningún requisito formal puede convertirse en «obstáculo que impida injustificadamente un pronunciamiento sobre el fondo»*”⁸⁵, pues los formalismos que no estén “*justificados y proporcionados conforme a las finalidades para que se establecen*”, conforme a la inherente naturaleza de cada proceso, corren el riesgo de ser estimados excesivos e inadmisibles en la justicia constitucional⁸⁶.

34. Los jueces constitucionales deben “*interpretar los requisitos y presupuestos procesales en el sentido más favorable a la plena efectividad del derecho a obtener una resolución válida sobre el fondo*”⁸⁷, siempre acorde — sin ánimo de ser demasiado repetitivo— a la naturaleza especial, extraordinaria y subsidiaria, fijada por el legislador y el constituyente, que caracteriza a muchos de los procesos constitucionales, de manera que, cuando haya duda, debe prevalecer una decisión de fondo que de inadmisibilidad⁸⁸. Además, esta interpretación exige que los requisitos y presupuestos procesales sean conformes con “*la plena efectividad de los procesos constitucionales*”⁸⁹.

⁸² Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. Sentencia C-978/10, del 1 de diciembre de 2010, [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-978-10.htm>

⁸³ *Ídem.*

⁸⁴ *Cfr. Ídem.*

⁸⁵ Tribunal Constitucional de España, Segunda Sala. Sentencia 57/1985, del 29 de abril de 1985, [en línea], <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/437>. Énfasis es nuestro.

⁸⁶ *Cfr. Ídem.*

⁸⁷ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 13 de abril de 2005, expediente 2302-2003-AA/TC.

⁸⁸ *Cfr. Ídem.*

⁸⁹ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 7 de octubre de 2009, expediente 00252-2009-PA/TC.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

35. En ese mismo sentido, *“la jurisdicción constitucional no es simple pacificadora de intereses de contenido y alcance subjetivos, sino del orden público constitucional en conjunto”*⁹⁰, de manera que, frente a los procesos constitucionales, la jurisdicción constitucional no puede actuar *“como un órgano neutro, sino, por el contrario, como su principal promotor”*⁹¹.

36. En fin, que

*[I]a sensibilidad del juez hacia los problemas constitucionales es una virtud imprescindible en la tarea de hacer justicia. Las decisiones jurídicas deben respetar el principio de legalidad y[,] a la vez[,] ofrecer una solución real a los conflictos sociales. En esta tarea, el sentido de la justicia y la equidad permiten hallar el derecho. La ley, por sí misma, es siempre deficiente frente de la realidad cambiante que está llamada a regular. Al intérprete le corresponde actualizar su contenido según las cambiantes circunstancias históricas y sociales y dar una aplicación correcta de las normas con la clara conciencia que su cometido es resolver problemas y no evadirlos.*⁹²

2. Algunas breves notas sobre la acción directa de inconstitucionalidad

37. Uno de los procedimientos más emblemáticos para ejercer el control de constitucionalidad y procurar justicia constitucional lo constituye la acción directa de inconstitucionalidad. Se trata de la primerísima atribución que el constituyente asignó al Tribunal Constitucional en su artículo 185. Consiste en

⁹⁰ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 18 de noviembre de 2005, expediente 0005-2005-CC/TC.

⁹¹ *Ídem*.

⁹² Corte Constitucional de Colombia, Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-605/92, del 14 de diciembre de 1992, [en línea]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-605-92.htm#:~:text=T%2D605%2D92%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=La%20sensibilidad%20del%20juez%20hacia.real%20a%20los%20conflictos%20sociales>.

Expediente núm. TC-01-2020-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conocer en única instancia las acciones en contra de *“leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del [p]residente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido”*⁹³, y que, al tenor del artículo 36 de la LOTCPC, *“infrinjan[,] por acción u omisión, alguna norma sustantiva”*⁹⁴.

38. Se trata de una garantía represiva y objetiva para proteger la Constitución que, en los términos de Kelsen, *“reacciona[] contra el acto irregular una vez realizado, tiende[] a impedir la reincidencia en el futuro, a reparar el daño que ha causado, a hacerlo desaparecer y[,] eventualmente, a reemplazarlo por un acto regular”*⁹⁵. Se trata de una atribución de *“determinar la ilegitimidad constitucional de diversas normas de rango inferior a la Constitución”*⁹⁶. Su esencia, así, es la supremacía constitucional.

39. Y una de las características principales de esta garantía es que se ejerce de forma abstracta, en el sentido de que se produce, según Jorge Prats, *“no a consecuencia de un caso judicial concreto, sino [...] como juicio de compatibilidad o incompatibilidad de una ley o norma con la Constitución [...], independientemente de la existencia de controversia”* o *“de un litigio concreto”*⁹⁷. De esta manera, *“su objetivo principal es la «defensa de la Constitución» y del principio de constitucionalidad”*⁹⁸. Y, así, conforme Tobo Rodríguez: *“El accionante actúa en defensa del sistema jurídico objetivamente considerado”*⁹⁹.

⁹³ Constitución de la República Dominicana, artículo 184; en CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), TEJADA (Leonor), (coordinadores), ob. cit., tomo II, p. 1536.

⁹⁴ LOTCPC, ob. cit., p. 22.

⁹⁵ KELSEN (Hans), ob. cit., p. 73.

⁹⁶ POTENTINI ADAMES (Trajano Vidal), ob. cit., p. 310.

⁹⁷ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., pp. 451-452.

⁹⁸ *Ídem*, p. 452.

⁹⁹ TOBO RODRÍGUEZ (Javier), ob. cit., p. 178.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

40. Debido a lo anterior, estamos frente de un proceso objetivo en el que los accionantes no operan de igual manera que un demandante ordinario, en defensa de algún derecho o interés subjetivo en concreto, sino que, más bien y por el contrario, se transforman en defensores de la supremacía constitucional, de manera que *“estamos ante un procedimiento que tiene como propósito, prima facie, el respeto de la regularidad en la producción normativa al interior del ordenamiento jurídico”*¹⁰⁰.

41. Antes de proseguir, conviene detenernos brevemente sobre el interés legítimo y jurídicamente protegido o, en términos más sencillos, sobre quiénes pueden accionar directamente en inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. En su emblemática Sentencia TC/0345/19, el tribunal dominicano hizo unas importantes precisiones al respecto que vale la pena transcribir casi en su totalidad:

a. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales, en los términos previstos en la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos, en este caso, de justicia constitucional.

b. República Dominicana [...] adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para, ante este tribunal constitucional, hacer valer los mandatos constitucionales, velar por la vigencia de la supremacía constitucional, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que[,] por su posición institucional[,] también tienen

¹⁰⁰ Tribunal Constitucional del Perú. Resolución del 19 de junio de 2007, expediente 00007-2007-PI/TC.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero, sin condicionamiento alguno, a fin de que este último expurgue el ordenamiento jurídico de las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido. [...]

e. Tal y como se advierte [...], si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular[,] existe la posibilidad de que cualquier persona, con un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad.

f. Sobre la susodicha legitimación procesal[,] el Tribunal Constitucional ha mantenido la constante de que cuando se trata de particulares o cualquier persona, para determinar su calidad e identificar el interés jurídico y legítimamente protegido, debe verificarse un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o aplicación de la norma atacada y los intereses de quien promueve la acción directa de inconstitucionalidad. Siempre, con la intención de permitirle al pueblo —como soberano que es— acceder a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad. [...]

h. Han sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. [...]

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j. De la misma manera, otra matización realizada por el Tribunal a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido, a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado, es que el precepto normativo impugnado en inconstitucionalidad pueda afectar la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante. De igual forma, el Tribunal ha reconocido legitimación cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o acto atacado pueden alcanzar al accionante.

k. Otro contexto en donde el Tribunal dilató el apereamiento de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que cualquier persona accione por la vía directa, es cuando el accionante advierte que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la ley o acto normativo impugnado.

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

m. En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este tribunal constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la Ley núm. 137-11.

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.*¹⁰¹

42. Como se desprende, el Tribunal Constitucional ha reconocido el importante rol que debe jugar la ciudadanía en la preservación del orden constitucional. El asunto, por supuesto, guarda una estrecha relación con la soberanía popular. La Constitución, en su artículo 2, establece que “*la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o en forma directa*”¹⁰².

43. Lo que esto significa es que “*el poder, que está dividido y ejercido por diversos órganos constitucionales, «proviene» del pueblo*”¹⁰³, en el sentido de que “*la legitimidad del Estado constitucional mismo y de todos los poderes organizados por él, se reduce al poder decisorio del pueblo*”¹⁰⁴. De una manera más puntual, lo que esto implica es que, como es “*el pueblo el que tiene en sus manos el control último sobre la vida pública*”¹⁰⁵, los controles constitucionales

¹⁰¹ Tribunal Constitucional de República Dominicana. Sentencia TC/0345/19, del 16 de septiembre de 2019, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc034519>

¹⁰² Constitución de la República Dominicana, artículo 2; en: CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), TEJADA (Leonor), (coordinadores), ob. cit., tomo II, p. 1466.

¹⁰³ KIRELE (Martin), *Introducción a la teoría del Estado: Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático*, Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1980, p. 315.

¹⁰⁴ *Ídem*.

¹⁰⁵ TORRES MURO (Ignacio), ob. cit., p. 292.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

deben abrirse a la ciudadanía, otorgándoles “*la capacidad de tener la última palabra en cuanto al desarrollo de las actividades políticas se refiere*”¹⁰⁶.

44. Consecuentemente, “*si la justicia constitucional implica controlar la arbitrariedad de las mayorías representadas en los poderes del Estado, es obvio que los ciudadanos deben tener una determinada participación en el control*”¹⁰⁷. De hecho, “*la verdadera participación ciudadana está ligada a la idea de control del poder*”¹⁰⁸, incluso —especialmente— fuera de los momentos electorales, transformando y ampliando el espacio de la participación popular a través de la justicia constitucional. De esta manera, la jurisdicción constitucional se convierte en un “*vehículo de participación indirecta*”¹⁰⁹ de los ciudadanos, “*tanto en el control de los poderes públicos como en la producción de la ley y en la administración de justicia, y en tanto tal es un factor democrático*”¹¹⁰.

45. En esa misma línea, Kelsen plantea que

[l]a cuestión de la legitimación para iniciar el procedimiento ante el Tribunal Constitucional tiene una importancia primordial: de la solución que se dé a este problema depende principalmente la medida en la que el Tribunal Constitucional pueda cumplir su misión de garante de la Constitución. La más fuerte garantía consistiría, ciertamente, en autorizar una actio popularis: así, el Tribunal Constitucional estaría obligado a proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción [...] a solicitud de cualquier particular. De esta

¹⁰⁶ *Ídem.*

¹⁰⁷ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 448.

¹⁰⁸ RAY GUEVARA (Milton), *Opinión constitucional*, ob. cit., pp. 107-108.

¹⁰⁹ ACOSTA SÁNCHEZ (José), *Formación de la Constitución y jurisdicción constitucional*, Tecnos, Madrid, España, 1998, p. 371.

¹¹⁰ *Ídem.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*manera, el interés político que existe en la eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente, la más radical satisfacción.*¹¹¹

46. Esto se debe a que, realmente, “*la comunidad política como un todo debería estar interesada en el debate acerca de la constitucionalidad de las leyes*”¹¹². De ahí que todos los ciudadanos sean “*guardianes de la Constitución*”¹¹³, pues, “*al ser la Constitución un pacto de todos los integrantes de la sociedad, queda radicada en todos y cada uno de ellos[] la facultad para exigir el cumplimiento de dicho pacto, pues lo pactado obliga*”¹¹⁴. Así, como veremos también más adelante, nuestro modelo de justicia constitucional “*promueve el diálogo constitucional*”¹¹⁵, y, en la medida que los ciudadanos puedan acceder al Tribunal Constitucional, este se convierte en un “*verdadero «tribunal ciudadano»*”¹¹⁶.

47. Y es que, como se desprende con facilidad, entre la acción directa de inconstitucionalidad, la soberanía popular y el control y límite de los poderes hay también una estrechísima relación. Este proceso es uno de los medios más efectivos para hacer valer la supremacía constitucional, en el que casi puede palpase cómo la Constitución se transforma de un trozo de papel a algo vivo. Se trata de uno de los medios que permiten al pueblo, a través de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido, cuestionar directamente los actos del Estado que trasgreden la Constitución. No buscan justicia para sí por algún caso litigioso que puedan tener, sino, más bien, en general, para el pueblo. Quien acciona no lo hace “*en virtud de un interés personal, sino de un*

¹¹¹ KELSEN (Hans), ob. cit., p. 106.

¹¹² FERRERES COMELLA (Víctor), *Una defensa del modelo europeo de control de constitucionalidad*, Marcial Pons, Madrid, España, 2011, p. 106.

¹¹³ GUERRERO VALLE (Gonzalo), *La legitimación activa de la acción constitucional de nulidad*, Librotecnia, Santiago de Chile, 2010, p. 34.

¹¹⁴ *Ídem.*

¹¹⁵ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 475.

¹¹⁶ *Ídem.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*interés de la comunidad a la que pertenece; es decir, un interés general derivado de un derecho fundamental a la legalidad constitucional*¹¹⁷. No piden otra cosa que hacer que prevalezca la Constitución. Ese es su pedimento.

48. En este sentido, la supremacía constitucional y su vigencia “*son determinantes[] como motor de arranque de una cultura que ponga a la Constitución en el centro de nuestra toma de decisiones, para convertirla así en una Constitución «viviente»*”¹¹⁸, de manera tal que “*no basta su reconocimiento expreso*”¹¹⁹, sino que “*también es importante que el ciudadano pueda recurrir a procedimientos o instancias que confluyan exitosamente para el respeto de la Constitución y del orden constitucional*”¹²⁰. En vista de ello, “*la persona que sufre los efectos de una ley debería poder obligar al poder público a rendir cuentas*”¹²¹, y “*el gobierno debe explicarse[;] debe hacer explícitas las razones en virtud de las cuales entiende justificada la medida legislativa*”¹²².

49. De hecho, la importancia de este proceso constitucional es tal que el Tribunal Constitucional ha dicho que, incluso si el accionante desiste, este continúa aun sin él. En este proceso, considerado como autónomo, lo que el Tribunal Constitucional valora “*es que quede asegurada la supremacía de la Constitución y la conformidad con la misma de la ley*”¹²³, tratándose de un “*mecanismo de control normativo abstracto*”¹²⁴ y con “*efectos generales*”¹²⁵ que “*se realiza con independencia de la aplicación concreta en la realidad, en*

¹¹⁷ RAY GUEVARA (Milton), *Opinión constitucional*, ob. cit., p. 409.

¹¹⁸ RAY GUEVARA (Milton), *Supremacía constitucional y poder jurisdiccional*, en JORGE PRATS (Eduardo), VALERIO JIMINIÁN (Manuel), *Constitución, justicia constitucional y derecho procesal constitucional*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2014, p. 318.

¹¹⁹ *Ídem*.

¹²⁰ *Ídem*.

¹²¹ FERRERES COMELLA (Víctor), ob. cit., 2011, p. 110.

¹²² *Ídem*.

¹²³ Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0062/12, del 29 de noviembre de 2012, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc006212>

¹²⁴ *Ídem*.

¹²⁵ *Ídem*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*los casos particulares, de la norma sujeta a examen*¹²⁶. De ahí que “*en estos procesos no se atiende la lesión particular que pueda invocar el accionante, sino a un interés superior al individual, que es la supremacía constitucional*”¹²⁷. En vista de ello, el Tribunal Constitucional ha juzgado que, en virtud del principio rector de oficiosidad, nada impide que se adopten “*las medidas que fueren necesarias para que los procesos constitucionales avancen*”¹²⁸.

50. Entendemos que este criterio aplica en igual medida, incluso, para los conflictos de competencia, respecto de los cuales hemos dicho que su naturaleza va “*más allá de proteger intereses particulares*”¹²⁹, debido a que “*procura, ante todo, salvaguardar la supremacía de la Constitución y la estabilidad del orden constitucional*”¹³⁰. En efecto, una de las características más destacables de los procesos constitucionales objetivos —como son la acción directa de inconstitucionalidad, el conflicto de competencia y el control preventivo de los tratados internacionales— es que el

*fin perseguido no es la satisfacción de alguna de las pretensiones externadas por las partes al Tribunal Constitucional[,] sino garantizar que con sus decisiones se mantenga la vigencia de la supremacía jurídica de la Carta Política y la integridad del orden constitucional. De ahí que el conocimiento de los procesos constitucionales objetivos escapa del interés particular de sus promotores, pues responden a la protección de la propia estructura del Estado social y democrático de Derecho.*¹³¹

¹²⁶ *Ídem.*

¹²⁷ Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0190/14, del 25 de agosto de 2014, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/content/sentencia-tc019014>

¹²⁸ Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0228/15, del 20 de agosto de 2015, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc022815>

¹²⁹ CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), Voto disidente en la Sentencia TC/0048/22, del 15 de febrero de 2022, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc004822/>

¹³⁰ *Ídem.*

¹³¹ *Ídem.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

51. De hecho, otras jurisdicciones han ido todavía más allá y han dicho que, que, incluso en materia de amparo, el proceso puede considerarse fundado aun *“cuando el interés subjetivo de la parte ha desaparecido, por irreparabilidad del daño sufrido o por cesación de la agresión”*¹³², pues, a pesar de que ya no exista un interés subjetivo que proteger, el derecho procesal constitucional incorpora una dimensión objetiva en la que se considera el interés objetivo de la sociedad, lo que permitiría *“ordenar la conducta del funcionario [...] e impedir[] la comisión de una nueva lesión, además de orientar el correcto desempeño de otras autoridades o particulares, según los contenidos fundamentales determinados en la sentencia”*¹³³.

52. Esto se debe a que, como hemos avanzado, a raíz de que *“el proceso constitucional tiene como objetivo asegurar el funcionamiento adecuado del orden constitucional y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales”*¹³⁴, está orientado a la *“tutela de dos distintos bienes jurídicos: la eficacia de los derechos fundamentales y la constitucionalidad del derecho objetivo, toda vez que, por su intermedio, se demuestra la supremacía constitucional”*¹³⁵. Así, el Tribunal Constitucional logra cumplir con *“sus funciones esenciales, tanto reparatorias como preventivas”*¹³⁶.

53. En vista de ello, el objeto —la razón de ser— de la acción directa de inconstitucionalidad no es, realmente, expulsar del ordenamiento jurídico las normas inconstitucionales. Si se ausculta bien, la expulsión de la norma es una sanción a una infracción constitucional, que es, en realidad, un medio para lograr su verdadero fin, que no es otro que, en los términos recitados del artículo 184 constitucional, *“garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa*

¹³² Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 4 de abril de 2011, expediente 00228-2009-PA/TC.

¹³³ *Ídem.*

¹³⁴ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 27 de enero de 2006, expediente 2877-2005-PHC/TC.

¹³⁵ *Ídem.*

¹³⁶ *Ídem.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales”¹³⁷. En otras palabras: “*La finalidad del proceso de inconstitucionalidad es la defensa de la Constitución en su condición de Ley Superior*”¹³⁸; es garantizar el orden y la estabilidad constitucional. Para entenderlo mejor, transcribimos de nuevo el artículo 5 de la LOTCPC:

*La justicia constitucional [...] se realiza mediante procesos y procedimientos jurisdiccionales que tienen como objetivo sancionar las infracciones constitucionales para garantizar la supremacía, integridad y eficacia y defensa del orden constitucional, su adecuada interpretación y la protección efectiva de los derechos fundamentales.*¹³⁹

54. Dicho de otra manera: ¿para qué se sancionan las infracciones constitucionales? Para “*garantizar la supremacía, integridad y eficacia y defensa del orden constitucional, su adecuada interpretación y la protección efectiva de los derechos fundamentales*”¹⁴⁰. Entonces —y es aquí donde surge el fundamento de nuestro voto—, ¿por qué, si la acción directa de inconstitucionalidad es un mecanismo de control autónomo, objetivo y abstracto que no está atado a una controversia particular, en el que la participación de cualquier ciudadano con interés legítimo enaltece los principios democráticos que rigen nuestro Estado y que, además, tiene como propósito garantizar la supremacía de la Constitución y la defensa del orden constitucional; por qué, repetimos, esta habría de perder su objeto por la simple derogación de la norma impugnada?

¹³⁷ Constitución de la República Dominicana, artículo 184; en CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), TEJADA (Leonor), (coordinadores), ob. cit., tomo II, p. 1536.

¹³⁸ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 27 de septiembre de 2005, expedientes 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC.

¹³⁹ LOTCPC, ob. cit., p. 12.

¹⁴⁰ *Ídem*.

Expediente núm. TC-01-2020-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. La necesidad de un cambio de precedente

55. Al hilo de lo anterior, pensamos que la derogación o desaparición del ordenamiento jurídico de la norma impugnada no siempre implica la falta de objeto de la acción directa de inconstitucionalidad. La experiencia comparada abona esta visión de las cosas.

56. En España, por ejemplo, el *“control de constitucionalidad es, esencialmente, un modelo de control sucesivo o represivo, es decir, opera sobre normas perfectas, promulgadas y publicadas, aunque no necesariamente vigentes”*¹⁴¹. Respecto de esto último, Kelsen contemplaba —aunque con ciertas reservas— que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre *“una norma que ya haya sido abrogada para entonces, pero que debe todavía ser aplicada a hechos anteriores”*¹⁴², en cuyo caso *“la resolución del Tribunal Constitucional no tiene que anular, [...] más que un resto de validez; pero no deja de ser una sentencia constitutiva y de anulación”*¹⁴³, resultando que *“la fórmula de la anulación podría entonces ser, en lugar de «la ley es anulada», «la ley era inconstitucional»*¹⁴⁴.

57. En Colombia, la Corte Constitucional, *“en función de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”*¹⁴⁵, conoce de las demandas de inconstitucionalidad en contra de aquellas normas que, si bien han sido derogadas, continúan produciendo efectos jurídicos¹⁴⁶.

¹⁴¹ HERNÁNDEZ-MACHADO SANTANA (Erick J.), *Constitución anotada y concordada & otros notables ensayos constitucionales*, Fundación Derecho Constitucional y Comunitario, Santo Domingo, República Dominicana, 2012, p. 44.

¹⁴² KELSEN (Hans), ob. cit., p. 105.

¹⁴³ *Ídem*.

¹⁴⁴ *Ídem*.

¹⁴⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-332/95, del 27 de julio de 1995, [en línea], <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-332-95.htm>

¹⁴⁶ *Cfr. Ídem*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

58. En el Perú, “*la derogación de la norma no implica, necesariamente, exonera[r] al Tribunal Constitucional para pronunciarse sobre su inconstitucionalidad, ya que los efectos en el tiempo de la norma derogada pueden variar ante una declaración de inconstitucionalidad*”¹⁴⁷. Es decir, en aquel país, “*la derogación de la ley no es impedimento para que [el] Tribunal pueda evaluar su constitucionalidad, pues la derogación es una categoría del Derecho sustancialmente distinta a la inconstitucionalidad*”¹⁴⁸. Respecto de esto último,

*la derogación de una norma solo tiene la propiedad de cancelar su vigencia y aplicabilidad para los hechos y situaciones jurídicas que acaezcan con posterioridad a la derogación/abrogación, pero no la regulación de aquellos hechos y situaciones jurídicas que hubieron acaecido durante el lapso en que la disposición legal estuvo vigente, en los que es posible una aplicación ultraactiva de la norma. En ese contexto, la aplicación ultraactiva que pueda tener una ley derogada no difiere en lo absoluto del presupuesto para la aplicación de las leyes vigentes: esta debe ser conforme con la Ley Fundamental [...]*¹⁴⁹

59. Lo que esto quiere decir es que “*la declaratoria de inconstitucionalidad, a diferencia de la derogación, anula por completo la capacidad regulativa de las normas declaradas inconstitucionales*”¹⁵⁰, de manera que

no toda norma vigente es una norma válida, y [...] no toda norma derogada se encuentra impedida de ser sometida a un juicio de

¹⁴⁷ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 15 de noviembre de 2001, expediente 005-2001-AI/TC.

¹⁴⁸ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 21 de julio de 2005, expediente 0019-2005-PI/TC.

¹⁴⁹ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 22 de junio de 2007, expediente 00004-2007-PI/TC.

¹⁵⁰ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 21 de septiembre de 2004, expedientes 0004-2004-AI/TC, 0011-2004-AI/TC, 0012-2004-AI/TC, 0013-2004-AI/TC, 0014-2004-AI/TC, 0015-2004-AI/TC, 0016-2004-AI/TC y 0027-2004-AI/TC.

Expediente núm. TC-01-2020-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*validez[,] pues, aun en ese caso, existen dos supuestos en los que procedería una demanda de inconstitucionalidad: a) cuando la norma continúe desplegando sus efectos, y, b), cuando, a pesar de no continuar surtiendo efectos, la sentencia de inconstitucionalidad puede alcanzar a los efectos que la norma cumplió en el pasado[.]*¹⁵¹

60. De esta manera, en el Perú, “*en reiteradas ocasiones el Tribunal Constitucional ha procedido a admitir las demandas contra normas sin vigencia en el ordenamiento jurídico y emitir un pronunciamiento posterior sobre el fondo de las controversias planteadas*”¹⁵².

61. En esa línea, somos del criterio de que “*el Tribunal Constitucional necesariamente tiene que pronunciarse[,] aunque la ley ya no esté en vigencia*”¹⁵³, pues con ello se evita que, a posteriori, se vulneren derechos y principios consagrados en la Constitución¹⁵⁴. Así, el Tribunal Constitucional de España ha juzgado lo siguiente:

Antes de entrar en el examen de los preceptos impugnados conviene destacar el hecho de que tales preceptos perdieron su vigencia con la promulgación y entrada en vigor de la Ley 10/1983, [...] que derogó in toto el Real Decreto 22/1982 [...]. Con ello no se priva, sin embargo, de objeto o de sentido al presente recurso, ni padece tampoco la competencia de este Tribunal para pronunciarse acerca de la pretendida inconstitucionalidad de tales normas, ahora derogadas, puesto que es función esencial de esta jurisdicción garantizar “la

¹⁵¹ *Ídem.*

¹⁵² MONTOYA CHÁVEZ (Víctorhugo), *El proceso de inconstitucionalidad en la jurisprudencia (1996-2014)*, Centro de Estudios Constitucionales, Lima, Perú, 2015, p. 82.

¹⁵³ PALOMINO MANCHEGO (José F.), *El Tribunal Constitucional de Austria*, en KELSEN (Hans), *Sobre la jurisdicción constitucional*, Tribunal Constitucional, Santo Domingo, República Dominicana, segunda edición, 2018, p. 281.

¹⁵⁴ *Cfr. Ídem.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*primacía de la Constitución” [...] y asegurar en todo momento, sin solución de continuidad, el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa preconizado por la Norma fundamental, depurando y expulsando del ordenamiento las normas impugnadas que se aparten de dicho sistema, con independencia de que se encuentren o no en vigor cuando se declara su inconstitucionalidad. Es la pureza misma del ordenamiento jurídico la que se ventila en esta sede jurisdiccional, y ello ha de decidirse en términos de validez o invalidez ex origine de las normas impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo constitucional.*¹⁵⁵

62. Y es que, a diferencia de la tradición en países donde prevalece el control difuso, el Tribunal Constitucional “*ha sido erigido como «principal garantía» de la Constitución frente al legislador*”¹⁵⁶. Y a diferencia del resto de los poderes, a los que la defensa de la Constitución se les presenta como un “*deber genérico, para el Tribunal Constitucional la defensa de toda la [Constitución] —y[] no de una parte— es su única razón de ser y de existir*”¹⁵⁷. De tal forma, “*si queremos tener un foro en que los principios constitucionales sean examinados, interpretados y hechos efectivos frente al legislador, los tribunales encargados del control no deben ser tímidos*”¹⁵⁸. Más aún:

La jurisdicción constitucional debe ser un foro de los principios donde los derechos fundamentales se tomen en serio. Sería desafortunado que las instituciones encargadas del control de constitucionalidad de las

¹⁵⁵ Tribunal Constitucional de España, Pleno. Sentencia 60/1986, del 20 de mayo de 1986, [en línea], <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/623>

¹⁵⁶ FERRERES COMELLA (Víctor), *Justicia constitucional y democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, España, 2007, p. 134.

¹⁵⁷ OUBIÑA BARBOLLA (Sabela), ob. cit., p. 101.

¹⁵⁸ FERRERES COMELLA (Víctor), ob. cit., 2007, p. 138.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*leyes fueran tan pasivas que su contribución a la protección de los derechos, y a los debates públicos que se desarrollan en la sociedad, tuviera una importancia muy marginal.*¹⁵⁹

63. El Tribunal Constitucional de España ha elaborado una especie de test o filtro que resume las excepciones a la regla general de que la desaparición de la norma derogada y sus efectos implica la pérdida de objeto de la acción:

[L]a derogación de la norma impugnada, siquiera tácita, por otra ley posterior, no impediría a este Tribunal “controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, pues al hacerlo se trata de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo [...]

Dicha derogación tampoco constituiría un obstáculo para el análisis de una eventual vulneración del orden constitucional de distribución de competencias, toda vez [que] el Tribunal Constitucional ha venido sosteniendo que “la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio [...] Por ello, si en estos supuestos la norma en relación con la cual se trabó el conflicto es sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales[,] la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto [...]

¹⁵⁹ FERRERES COMELLA (Víctor), ob. cit., 2011, p. 119.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Una última categoría de supuestos que se exceptúan de la regla general está integrada por las normas que, naciendo para regir durante un periodo determinado, pierden su vigencia por el mero vencimiento de dicho periodo.¹⁶⁰

64. La alta corte peruana, por su parte, ha establecido sus propias excepciones:

La circunstancia que una disposición no esté vigente no es óbice para que no se examine su constitucionalidad. Si bien el objeto del proceso de inconstitucionalidad es el examen de normas vigentes, las normas que carecen de vigencia o que ya no forman parte del ordenamiento jurídico pueden también serlo. Tres son los supuestos en los que una disposición que carece de vigencia puede ser sometida al examen de su constitucionalidad.

Respecto al primer supuesto, [...] si una norma general (...) abroga otra norma general sin efecto retroactivo, las autoridades deberán continuar aplicando la norma abrogada para todos los hechos realizados mientras se encontraba aún en vigor. Si se quiere evitar esta aplicación en razón de la inconstitucionalidad de la norma abrogada (...), es necesario que esta inconstitucionalidad se establezca de manera auténtica y que le sea retirado a la norma el resto de vigor que conservaba [...]

En este sentido, el examen de constitucionalidad de una disposición no vigente está condicionado a que ella sea susceptible de ser aplicada a hechos, situaciones y relaciones jurídicas ocurridas durante el tiempo en que estuvo vigente. [...] La justificación del examen de validez

¹⁶⁰ Tribunal Constitucional de España, Pleno. Sentencia 40/2016, del 3 de marzo de 2016, [en línea], <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24840>



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional reside en que, una vez derogadas, los hechos, situaciones y relaciones jurídicas ocurridos durante la vigencia de tales normas, son regidos por dichas disposiciones. Para evitar la aplicación de dichas normas, en el supuesto de que fueran eventualmente inconstitucionales, se requiere su declaración de invalidez (inconstitucionalidad). Por esta razón, aun cuando una disposición esté derogada, ha menester un pronunciamiento sobre su constitucionalidad. [...]

El segundo supuesto surge de la posibilidad de que la declaración de inconstitucionalidad de una norma penal o tributaria habilite la reapertura de procesos en que aquella fue aplicada [...] En consecuencia, si una norma penal o tributaria fuera derogada y hubiera sido aplicada en la resolución de procesos, corresponderá el examen de su constitucionalidad.

Finalmente, el tercer supuesto se da cuando una norma que carece de vigencia es aplicada ultraactivamente, ha menester el examen de su constitucionalidad. Ciertamente, el examen de constitucionalidad de una disposición no vigente en este supuesto presupone que la aplicación ultraactiva de la disposición, a través de una concreta norma o acto, haya sido detectada.

La justificación del examen de constitucionalidad en este supuesto radica en evitar, al igual que en el primer supuesto, que una disposición inconstitucional continúe siendo aplicada. Se trata aquí de evitar el efecto o aplicación ultraactiva de una disposición inconstitucional como imperativa del principio de supremacía constitucional.¹⁶¹

¹⁶¹ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 29 de octubre de 2005, expediente 045-2004-PI/TC.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

65. Pero nosotros, incluso, vamos más lejos. Nos preguntamos: ¿acaso no merecen los ciudadanos saber que las normas que aprobaron sus gobernantes y representantes fueron en detrimento de su Constitución? ¿Acaso la derogación de la norma exime al gobierno de ser controlado?

66. En palabras similares lo ha dicho el Tribunal Constitucional español al conocer de una acción directa de inconstitucionalidad en contra de las normas que declararon el estado de emergencia o de excepción en aquel país por la pandemia provocada por la covid-19. Dijo, entonces, que el hecho de que aquellas normas hayan perdido su vigencia, la acción no perdía su objeto, pues *“la solución contraria implicaría abrir un inadmisibles ámbito de inmunidad del poder frente a la Constitución”*¹⁶².

67. En tal sentido, entendemos que sostener, de una forma absoluta, que hay actos que no pueden ser objeto del control constitucionalidad equivale a decir, *“con el mismo énfasis, que en tales ámbitos la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica[] para volver a ser una mera carta política referencial, incapaz de vincular al poder”*¹⁶³.

68. Entonces, si el poder político puede escapar del control de constitucionalidad por la simple derogación de la norma que produjo, se trata de un ámbito al que la Constitución no llega; un espacio de sombra donde las inconstitucionalidades quedan impunes; un lugar, en fin, donde la conformidad o no con la Constitución deja de importar.

69. Frente a ello, hay que recordar, nuevamente con Ray Guevara, que *“la creación del Tribunal Constitucional agrega un trascendente elemento de*

¹⁶² Tribunal Constitucional de España, Pleno. Sentencia 148/2021, del 14 de julio de 2021, [en línea], <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26778>

¹⁶³ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 18 de diciembre de 2007, expediente 4053-2007-PHC/TC.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*control de repercusión directa en las actuaciones de los poderes públicos*¹⁶⁴, pues sus decisiones permiten “*corregir muchas distorsiones del régimen político*”¹⁶⁵ y “*reconfigurar el sistema de frenos y contrapesos o medios de acción recíprocas*”¹⁶⁶, al mismo tiempo que sirve —y esto no es cualquier cosa— “*para que los ciudadanos «descubran la Constitución»*”¹⁶⁷.

70. En esa misma línea, el control constitucional, en la medida que señala las deficiencias de la norma que resultaron en la declaratoria de su inconstitucionalidad, da lugar, según Gargarella, a un “*valioso «diálogo institucional»*”¹⁶⁸, por demás necesario, y “*participa en la dirección política del Estado*”¹⁶⁹. Esto, además, porque, en los términos de Perdomo Cordero, “*para explotar el potencial democratizador de las constituciones liberales, hay que tomar en cuenta sus principios políticos, pero, ante todo, el papel de instrumento de gobierno y ordenación política que tienen*”¹⁷⁰. Así, “*el intérprete de la Constitución debe ser consciente de que su labor no está limitada a buscar fórmulas jurídicas para la solución de conflictos*”¹⁷¹, sino que el objetivo de su interpretación es “*la protección jurídica de los objetivos políticos determinados en la Constitución misma*”¹⁷², ya que “*busca la permanencia y vigencia de un sistema con claros tintes ideológicos y porque atiende casi siempre a resolver un problema de equilibrio y ejercicio del poder*”¹⁷³. En vista de ello, “*lo jurídico*

¹⁶⁴ RAY GUEVARA (Milton), *El régimen político dominicano a la luz de la Constitución de 2010: ¿presidencial o presidencialista?* en GONZÁLEZ-TREVIJANO (Pedro), ARNALDO ALCUBILLA (Enrique), *Comentarios a la Constitución de la República Dominicana*, La Ley, Madrid, España, tomo I, 2012, p. 69.

¹⁶⁵ *Ídem.*

¹⁶⁶ *Ídem.*

¹⁶⁷ *Ídem.*

¹⁶⁸ GARGARELLA (Roberto), *La justicia frente al gobierno*, Ariel, Barcelona, España, 1996, p. 125.

¹⁶⁹ COIG MARTÍNEZ (Juan Manuel), NÚÑEZ RIVERO (José María Cayetano), NÚÑEZ MARTÍNEZ (María), *El sistema constitucional español según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Universitas Internacional, Madrid, España, 2004, p. 12.

¹⁷⁰ PERDOMO CORDERO (Nassef), *La naturaleza y función política de la interpretación constitucional*, en JORGE PRATS (Eduardo), VALERIO JIMINIÁN (Manuel), *Constitución, justicia constitucional y derecho procesal constitucional*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2014, pp. 596-597.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 597.

¹⁷² *Ibid.*, p. 620.

¹⁷³ *Ídem.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*es, en este caso, un simple instrumento para lograr el objetivo político constitucionalmente declarado*¹⁷⁴.

71. Además, la manera en que los tribunales constitucionales deciden los asuntos de control de constitucionalidad, particularmente a través de la acción directa de inconstitucionalidad, atrae la atención de los ciudadanos y de sus representantes políticos¹⁷⁵. Por eso, los pronunciamientos judiciales sobre la Constitución “*no puede[n] desconectarse de las discusiones morales que se desarrollan en la esfera pública*”¹⁷⁶, lo que requiere que las cortes necesiten “*extraer sus ideas de los debates menos formalizados que tienen lugar en la sociedad en su conjunto*”¹⁷⁷, pues, “*a fin de cuentas, los principios constitucionales forman parte de la moralidad colectiva de la comunidad*”¹⁷⁸. En vista de ello, “*los ciudadanos y sus representantes deben estar atentos a lo que digan los jueces constitucionales, pues sus sentencias pueden enriquecer la deliberación colectiva*”¹⁷⁹.

72. Más aún, ya el Tribunal Constitucional dominicano ha dicho que, dentro de la filosofía del Estado social y democrático de derecho, las cortes constitucionales, en su función jurisdiccional, no deben limitarse a solamente garantizar la supremacía constitucional o la protección efectiva de los derechos fundamentales, sino que tienen “*una misión de pedagogía constitucional*”¹⁸⁰.

73. En palabras del Tribunal Constitucional peruano,

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 624.

¹⁷⁵ FERRERES COMELLA (Víctor), ob. cit., 2011, p. 71.

¹⁷⁶ *Ídem.*

¹⁷⁷ *Ídem.*

¹⁷⁸ *Ídem.*

¹⁷⁹ *Ídem.*

¹⁸⁰ Tribunal Constitucional de República Dominicana. Sentencia TC/0041/13, del 15 de marzo de 2013, p. 15, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc004113>



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el reconocimiento del Estado Social y Democrático de Derecho como un espacio plural para la convivencia[] hace posible que la labor del máximo intérprete de la Constitución sea la de un auténtico componedor de conflictos sociales, función que se canaliza, en forma institucional, a través de procesos constitucionales.

La argumentación constitucional es, en este contexto, el mejor recurso de legitimación y persuasión con que cuenta [el] Tribunal para la búsqueda del consenso social y el retorno de la armonía. De este modo logra adhesiones y persuade y construye un espacio para su propia presencia en el Estado Social y Democrático de Derecho, erigiéndose como una institución de diálogo social y de construcción pacífica de la sociedad plural. [...]

El Tribunal Constitucional participa como un auténtico órgano con sentido social, estableciendo, a través de su jurisprudencia, las pautas por las que ha de recorrer la sociedad plural, [...] llevando el mensaje de la Constitución a los lugares más alejados del país [...] En un país que busca desterrar el trauma de las dictaduras y las opciones autoritarias que aún rondan cercanas, la labor del Tribunal, en cada caso, supone la convicción y la esperanza de que es posible construir una sociedad justa y libre y con garantía para las diferencias y la pluralidad de opciones. [...]

La jurisprudencia constitucional es una herramienta fundamental para la construcción y defensa permanente del Estado Social y Democrático de Derecho, por cuanto permite que el modelo mismo de organización



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*política no solo se consolide, sino que se desarrolle en un diálogo fructífero y constante entre texto y realidad constitucional.*¹⁸¹

74. Esto es importante, pues la configuración constitucional del poder que ha adoptado República Dominicana requiere, conforme Ray Guevara, de una “*nueva cultura política e institucional*”¹⁸²:

*[E]l Estado de Derecho requiere una “cultura de derechos”, que es el único caldo de cultivo adecuado para que el conflicto político y social pueda ser jurisdiccionalizado, y para que el Leviatán del Estado y de los poderes salvajes pueda ser domesticado. No es fácil implantar esta cultura de derechos sin la cual no crece el árbol del Estado Democrático de Derecho.*¹⁸³

75. Y es que el respeto de la Constitución, si bien “*debe ser interiorizado por todos los ciudadanos*”¹⁸⁴, debe serlo muy especialmente “*por quienes hacen las leyes, por quienes tienen a su cargo el poder ejecutivo y por quienes imparten justicia*”¹⁸⁵. Esto permite que el Tribunal Constitucional contribuya a la construcción de esa cultura política e institucional, empodere al pueblo y encamine a los poderes del Estado para evitar que, en el futuro, se desconozca la Constitución. La acción directa de inconstitucionalidad, entonces, se convierte en un verdadero control de la supremacía constitucional, en un mecanismo de transparencia y de la buena administración pública y en una herramienta para exigir una mejor rendición de cuentas a los gobernantes y representantes. Se convierte, en fin, en un verdadero instrumento para

¹⁸¹ Tribunal Constitucional del Perú. Resolución del 1 de abril de 2005, expediente 0048-2004-PI/TC.

¹⁸² RAY GUEVARA (Milton), *Supremacía constitucional y poder jurisdiccional*, ob. cit., 2014, p. 328.

¹⁸³ *Ídem*.

¹⁸⁴ OUBIÑA BARBOLLA (Sabela), ob. cit., p. 100.

¹⁸⁵ *Ídem*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

materializar el principio democrático y nuestro Estado social y democrático de derecho.

76. Todo esto tiene también razones prácticas, si bien, ciertamente, hipotéticas. Imaginemos, por ejemplo, una administración pública que ha emitido un reglamento inconstitucional y que, al ver que ha sido impugnado ante el Tribunal Constitucional, lo deroga; que el Tribunal Constitucional inadmita la acción por juzgarla carente de objeto; y que, tras la publicación de esa sentencia, la administración pública vuelva a dictar otro reglamento con las mismas disposiciones. La rigidez del criterio que actualmente mantiene la mayoría del Pleno sobre la falta de objeto da lugar a una especie de *loophole* que, por un tecnicismo, permite que el hipotético recién ilustrado se prolongue indefinidamente en el tiempo.

77. Adentrémonos un poco más en lo improbable —aunque no imposible— e imaginemos otro lejano y exagerado hipotético en el que los jueces del Tribunal Constitucional quieran evitar pronunciarse sobre un asunto controversial determinado o, incluso, darle oportunidad al gobierno de que pueda ejecutar una norma inconstitucional. Bastaría con solo engavetar la acción directa de inconstitucionalidad para darle oportunidad al gobierno de que materialice y derogue la norma y, así, terminar finalmente por decidirla como carente de objeto. ¿Debemos dejar pasar por inadvertido el exceso de poder del gobierno porque la norma fue derogada antes de que se publicara la sentencia? ¿Es ese el espíritu de la justicia constitucional?

78. De hecho, no conjeturemos tanto y enfoquémonos en el caso actual y concreto. La norma impugnada era el presupuesto nacional para el año 2019. Por las implicaciones y complejidades que tiene el proceso de la acción directa de inconstitucionalidad, que incluye escritos de defensa, opiniones y celebración de audiencia, su solución en la práctica no es necesariamente la más



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

rápida, especialmente si se consideran las complejas aristas que tienen los asuntos debatidos en esta materia, y a veces puede, incluso, alargarse todavía más para alcanzar el consenso calificado que ha previsto el constituyente para que el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse.

79. Entonces, el tiempo que requiere cumplir con los procedimientos que este tipo de acción exige y merece puede prohijar un escenario en el que la norma, al haber cumplido su objetivo, sea derogada y, por esa razón, la acción directa de inconstitucionalidad inadmitida; y puede dar lugar al desafortunado escenario de que sea necesario emitir la norma nuevamente, repitiendo el ciclo de la indecisión y de las posibles inconstitucionalidades, irresueltas por el Tribunal Constitucional al decantarse cada vez por la falta de objeto de los respectivos cuestionamientos. Es una solución que permite que el gobierno escape del control de constitucionalidad.

80. Algo similar ocurrió en *Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo* (592 U.S. ___ 2020), de la Corte Suprema de Estados Unidos. En aquel caso, el gobernador de Nueva York estableció una regulación que restringía el límite de personas en ciertas áreas, dependiendo del nivel de contagio por la covid-19. Por ejemplo, las zonas identificadas como rojas estaban limitadas a diez personas, las naranjas a veinticinco y las amarillas al 50 % de capacidad del espacio en cuestión. Algunos centros religiosos acudieron a la justicia, solicitando que aquella orden no se ejecutara. Sin embargo, mientras se conocía la acción, el gobernador varió el color de la zona donde se encontraban los centros religiosos, y la alta corte se cuestionó si, entonces, debía desestimar el pedimento.

81. En ese caso, los jueces estadounidenses juzgaron que, si bien los accionantes ya no estaban sujetos directamente a la regulación que impugnaban, todavía permanecían bajo una constante amenaza de que su zona fuera



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reclasificada nuevamente; y no había garantía de que la Corte pudiera decidir el caso con mayor rapidez en el caso de que la situación se repitiera. El voto concurrente del magistrado Gorsuch lo explica mejor:

Les ha tomado semanas a los demandantes recorrer su camino a través del sistema judicial y traernos su caso. Durante todo este tiempo, fueron objeto de restricciones inconstitucionales. Ahora, justo cuando esta Corte se disponía a actuar sobre sus peticiones, el gobernador aflojó sus restricciones; todo mientras continuaba afirmando el poder de endurecerlas de nuevo en cualquier momento según lo requieran las condiciones. Entonces, si nosotros desestimamos este caso, nada impediría que el gobernador restablezca mañana las restricciones impugnadas. Y en el momento en que un nuevo desafío podría abrirse camino hacia nosotros, él podría cambiarlos de nuevo. El gobernador ha luchado este caso en cada paso del camino. Desechar las peticiones de los líderes religiosos solo porque el gobernador decidió presionar el interruptor de “apagado” a la sombra de nuestra revisión sería, a mi juicio, un sacrificio más de los derechos fundamentales en nombre de la modestia judicial.¹⁸⁶

82. Además, por su propia naturaleza y la de los asuntos sobre los que se pronuncia, lo que el Tribunal Constitucional plasme en las motivaciones de sus sentencias tiene un gran alcance político; capaces, esos motivos por sí mismos, de influir en el rumbo de la vida nacional, en el estado de la democracia y en las actitudes de los poderes públicos. Al final de cuentas, se trata del parecer del máximo intérprete y garante de la Constitución. De ahí que, independientemente de que el dispositivo de la sentencia no produzca efectos inmediatos y directos, en vista de que la norma impugnada haya perdido su

¹⁸⁶ Corte Suprema de Estados Unidos de América. Sentencia *Roman Catholic Diocese of Brooklyn v. Cuomo* (592 U.S. ___, 2020), del 25 de noviembre de 2020.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vigencia, los argumentos que plasme el Tribunal Constitucional en el cuerpo de la decisión no dejan de constituir, como no puede ser de otra manera, un importante y efectivo control del poder, más en un país como República Dominicana, inmerso desde hace unas décadas en un proceso en el que ha pretendido, cada vez con mayor esfuerzo, perfeccionar su democracia.

83. Lo que pretendemos dejar dicho es que el hecho de que la norma haya sido derogada no significa que la acción directa de inconstitucionalidad haya perdido su objeto. Aunque la norma haya dejado de existir, hubo un texto, una interpretación o una aplicación de la norma, que pudo contrariar los valores, principios y reglas constitucionales, y ese texto, interpretación o aplicación pudo tener como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos constitucionales; y esa combinación de elementos —aun la norma haya sido derogada— tipifican, en un sentido incluso estricto, una infracción constitucional al tenor del artículo 6 de la LOTCPC.

84. En abono de ello, esto tampoco significa, en lo absoluto, que los accionantes hayan perdido su interés. Asumir tal cosa, al margen de una declaración expresa en tal sentido, constituye, en el mejor de los casos, una inferencia, la que, como tal, raya en la subjetividad, calidad esta última impropia para guiar un juicio constitucional como el que nos ocupa. En estos casos, lo que podemos saber con certeza es que los accionantes no quieren que el gobierno escape de los controles que ha trazado el constituyente. Necesitan que el Tribunal Constitucional establezca el orden constitucional, enaltezca los principios constitucionales y, por medio de su sentencia, coloque al pueblo en condiciones de exigir responsabilidad política a su gobierno y a sus representantes. Buscan evitar que en el futuro se provoquen inconstitucionalidades. Han acudido al Tribunal Constitucional en busca de justicia constitucional, en procura de la supremacía constitucional y en defensa



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Constitución; y el Tribunal Constitucional está en el deber de atender tales demandas.

85. Por supuesto, abrir la admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad a todas las normas que ya hayan sido derogadas produciría una sobrecarga de trabajo que no necesariamente compaginaria con los propósitos de la justicia constitucional y que, consecuentemente, podría retrasar estas labores, de cara a los procesos que sí ameritan una pronta respuesta de parte del Tribunal Constitucional. En vista de ello, la admisibilidad debe estar sujeta a un test que, a la vez, sirva de autocontrol para el propio tribunal. Entendemos, de entrada, que la admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad en contra de una norma derogada debe operar solo si esta perdió su vigencia luego de haberse interpuesto la referida acción, salvo que todavía esté desplegando sus efectos y siempre que se cumplan las condiciones que enumeramos más adelante.

86. Cabe precisar que el establecimiento de este nuevo test y sus reglas es posible en el derecho constitucional. Se puede lograr gracias al principio de autonomía procesal que tiene el Tribunal Constitucional. Como dice Landa Arroyo:

En el Estado constitucional y democrático de derecho, ante la existencia de vacíos o deficiencias en las normas procesales constitucionales, la autonomía procesal se configura como una necesidad inexorable del Tribunal Constitucional, que[,] a través de la interpretación constitucional y la argumentación jurídica, integra y concretiza las disposiciones constitucionales a fin de alcanzar los fines esenciales de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*los procesos constitucionales: garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales.*¹⁸⁷

87. Al respecto, el Tribunal Constitucional dominicano ha compartido en su Sentencia TC/0039/12 el criterio de nuestro homólogo peruano, de que

*este Tribunal detenta en la resolución de cada caso concreto la potestad de establecer, a través de su jurisprudencia, normas que regulen el proceso constitucional, a través del precedente vinculante [...], 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 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 constitucional vigente.*¹⁸⁸

88. Asimismo, el Tribunal Constitucional peruano ha dicho que

mediante su autonomía procesal[,/] el Tribunal Constitucional puede establecer reglas que tengan una pretensión de generalidad y que puedan aplicarse posteriormente a casos similares, siempre que estas reglas tengan como finalidad *perfeccionar* el proceso constitucional, y se encuentren limitadas por el principio de separación de poderes, la [...]

¹⁸⁷ LANDA (César), *Autonomía procesal del Tribunal Constitucional*, en FERRER MAC-GREGOR (Eduardo), ZALDÍVAR LELO DE LARREA (Arturo), *La ciencia del derecho procesal constitucional*, Universidad Autónoma de México (UAM), México, 2008, p. 269.

¹⁸⁸ Tribunal Constitucional del Perú. Resolución del 28 de octubre de 2005, expedientes 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC.

Expediente núm. TC-01-2020-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vigencia efectiva de los derechos fundamentales y los principios de razonabilidad y proporcionalidad.¹⁸⁹

89. En fin, que, en vista de todo lo anterior, consideramos que en el Pleno debe aprobarse un cambio de precedente respecto de la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad por haber sido derogada la norma impugnada.

90. De hecho, implícitamente, el Tribunal Constitucional dominicano ya había identificado la necesidad de apartarse ocasionalmente de su precedente a través de la técnica de la distinción o del *distinguishing*. Así sucedió en la Sentencia TC/0358/20. En aquel caso, los accionantes atacaron en inconstitucionalidad la resolución de la Junta Central Electoral que, con ocasión de la pandemia provocada por la covid-19, pospuso la fecha de celebración de las elecciones presidenciales, senatoriales y de diputaciones previstas para el 2020. Sin embargo, al momento de haberse emitido la sentencia que resolvía la acción de inconstitucionalidad en contra de aquella resolución, las elecciones ya se habían celebrado y —lo que es más— las autoridades electas ya se encontraban ejerciendo sus funciones. No obstante, la alta corte dominicana vio la necesidad de pronunciarse sobre ello y lo explicó, si bien muy brevemente, en los términos siguientes:

Sin embargo, en el presente caso nos encontramos en un supuesto donde las condiciones en que la Junta Central Electoral (JCE) emitió la resolución impugnada, esto es[,] en el marco del estado de excepción por emergencia sanitaria a raíz de la pandemia por la enfermedad del nuevo coronavirus o SARS-CoV-2 (COVID-19), precisan que este tribunal constitucional, sin abandonar el referido precedente de la Sentencia TC/0023/12, del veintiuno (21) de junio de dos mil doce

¹⁸⁹ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 8 de julio de 2005, expediente 1417-2005-AA/TC.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2012), haga uso de la susodicha técnica de la distinción y se apreste a conocer el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata para verificar la conformidad o no con la Constitución tanto de la referida resolución núm. 42-2020 como de las medidas allí implementadas, a causa de fuerza mayor, con relación al ya citado proceso electoral[,] pues tanto la excepcionalísima situación que motorizó el estado de excepción por emergencia sanitaria como los principios y derechos de orden constitucional envueltos en la organización y celebración del certamen electoral ameritan que el Tribunal analice las pretensiones de fondo del caso.¹⁹⁰

91. Haciendo acopio de todo lo anterior, entendemos que las excepciones enunciativas que justificarían que el Tribunal Constitucional pudiera pronunciarse sobre el fondo de una acción directa de inconstitucionalidad, aun la norma no esté vigente, son:

(1) que la norma derogada, independientemente del momento de su desaparición, esté desplegando o pueda desplegar efectos al momento de conocerse la acción directa de inconstitucionalidad; o

(2) que la norma impugnada, independientemente de que sus efectos se desplieguen o no en la actualidad, haya sido derogada o perdido su vigencia luego de haberse interpuesto la acción directa de inconstitucionalidad en su contra, en cuyo caso será necesario:

¹⁹⁰ Tribunal Constitucional de República Dominicana. Sentencia TC/0358/20, del 29 de diciembre de 2020, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc035820/>

Expediente núm. TC-01-2020-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2020.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- (a) que no sea evidente que la desaparición de la norma haya sido porque el gobierno la juzgaba como inconstitucional y exista la posibilidad de que en algún futuro el gobierno pueda adoptar la misma norma u otra similar;
- (b) que, por la naturaleza propia de la norma, haya tenido una corta vigencia que hacía improbable que el proceso de la acción directa de inconstitucionalidad transcurriera y culminara antes de su derogación; o
- (c) que se trate de un asunto de alta relevancia o trascendencia constitucional cuya solución contribuiría a aclarar las competencias, atribuciones, límites, pesos y contrapesos de los poderes políticos.

92. La sentencia, en esos escenarios, declararía la inconformidad de la norma impugnada, manifestando meramente que era inconstitucional. Esa debe ser la regla. Sin embargo, si el Tribunal Constitucional determina algún riesgo de que la situación que provocó la inconstitucionalidad de la norma derogada pueda repetirse, podrá excepcionalmente emitir las sentencias que le permite el artículo 47 de la LOTCPC y ordenar, en ejercicio de sus facultades, las medidas que considere de lugar para evitar que la situación se repita, asegurar la supremacía de la Constitución y preservar el orden constitucional, en cuyo caso deberá motivar y justificar la necesidad y proporcionalidad de las medidas en cuestión con relación al peligro advertido.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, juez.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO CONJUNTO DE LOS MAGISTRADOS
MIGUEL VALERA MONTERO Y EUNISIS VÁSQUEZ ACOSTA

1. Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la presente decisión y conforme a la posición sostenida en la deliberación del caso, hacemos constar nuestro voto salvado. Pese a estar de acuerdo con la parte decisoria o resolutive, no compartimos parte de los motivos desarrollados para fundamentar la misma. Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) *Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”; y en el segundo que: “*Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido*”.

2. En el presente caso, este colegiado pronuncia la inadmisibilidad de una acción directa de inconstitucionalidad contra la Ley núm. 506-19, del veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), que aprobó el Presupuesto General del Estado para el año 2020, fundamentándose en la falta de objeto. En ese sentido, reitera lo establecido en nuestras Sentencias TC/0025/13, TC/0124/13 y TC/0209/15, respecto a la falta de objeto por *derogación o extinción* de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, y *ausencia de efectos jurídicos* que provocan la *desaparición sobrevenida del objeto*, respectivamente. En lo que a esto respecta, reiteramos lo ya indicado en el voto salvado expresado en la Sentencia TC/0269/20, sobre la pérdida de vigencia por mandato constitucional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. En adición a lo anterior, y al establecer la mayoría en el numeral 12.9 una afirmación que, respetuosamente, entendemos que debe ser, en el mejor de los casos, establecida como una regla sujeta a excepciones reconocidas. Dicha afirmación es la siguiente: “[...] *no tendría sentido alguno que este tribunal se apreste a pronunciarse sobre la constitucionalidad de instrumentos normativos que no surten en la actualidad efecto jurídico alguno, en tanto han dejado de existir en el ordenamiento jurídico [...]*”

4. Respecto a la anterior consideración expresada por la mayoría, nuestra posición se aleja de la misma, en razón de que el punto de justicia constitucional a decidir en esta acción directa, en tanto que proceso constitucional orgánico y control abstracto, no pierde su interés ni su objeto en razón de la pérdida de vigencia de la norma atacada. Esto así porque, al tratarse de una norma con una vigencia predeterminada de un año y que, para que se verifique esa pérdida de vigencia deberá haber sido aprobada la norma que la sustituya – la cual tendrá un objeto esencialmente similar y estará sujeta a iguales requisitos constitucionales para su aprobación – los vicios que se imputen a la norma atacada podrían, perfectamente, repetirse en la norma que la sustituya, la cual también por su periodo de vigencia predeterminado requieren que la decisión respecto de la misma sea tomada en un plazo de tiempo relativamente corto y que pudiera verse afectado por causas de fuerza mayor o, incluso, por causas previsibles, como es el requisito de mayoría reforzada para la toma de decisiones en este Tribunal Constitucional.

5. Lo anterior permitiría no solo que subsista una posible violación a la Constitución, sino que dicha violación subsista también de manera reiterada en el tiempo a través de normas o actos similares.

6. Como ha sido el caso, guardando las distancias entre procesos constitucionales, en los casos de amparo o tutela, en el cual la jurisprudencia



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

comparada ha desarrollado la doctrina del daño consumado para casos de carencia actual de objeto¹⁹¹ o, en un caso de mayor similitud, como el de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, donde se ha desarrollado iniciando en 1911 la teoría de “*capable of repetition, yet escaping review*”¹⁹² a los fines de pronunciarse mediante *control difuso* de casos en los cuales el proceso litigioso puede exceder en el tiempo el interés particular del demandante y este pueda encontrarse sujeto a un futuro acto similar al impugnado, en los casos de acción directa en los cuales este Tribunal se ha decantado por la falta de objeto, a la fecha tiene pendiente referirse a la ultraactividad de la norma impugnada (vigencia más allá de su derogación por tratarse de una aplicación o “interpretación” de la norma derogada en contra de disposiciones constitucionales) y, como en el caso que nos ocupa, de actuaciones que, en ausencia de ultraactividad, pueden encontrarse sujeto a repetición por el mismo órgano, cuyos actos, por lo ya indicado, escaparían a la censura constitucional de este Tribunal.

7. Luego, entendemos que en el presente caso este Tribunal pudo pronunciarse respecto a la cuestión de justicia constitucional propia del análisis *in abstracto* de la norma, a saber, que la norma fue “*aprobada en inobservancia de lo dispuesto en los artículos 6, 84 y 98 de la Constitución, disposiciones referidas al principio de supremacía de la Constitución; el quórum de las sesiones de las cámaras; y las discusiones legislativas, respectivamente*”; pues aún la norma atacada haya perdido su vigencia al momento de la presente decisión, en este caso, más que en cualquier otro, la probabilidad de que se repita una norma similar es mandato constitucional, pudiendo, igualmente, repetirse las infracciones constitucionales denunciadas por los accionantes en la nueva norma.

¹⁹¹ Corte Constitucional de Colombia, sentencias T-585/10 del 22 de julio de 2010 y T-544/17 del 25 de agosto de 2017.

¹⁹² En cuanto al desarrollo de esta doctrina, así como lo relacionado a sus requisitos y precedentes, véase https://constitution.congress.gov/browse/essay/artIII_S2_C1_1_7_3_3_3/ALDE_00000728/#ALDF_00013644



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: Miguel Valera Montero y Eunisis Vásquez Acosta, jueces

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria