



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/1057/23

Referencia: Expediente núm. TC-01-2022-0036, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Adán Benoni Cáceres Silvestre contra los Decretos núm. 22-21 y 499-21 del trece (13) de enero y once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), respectivamente.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintisiete (27) días del mes de diciembre 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; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, 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 los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-01-2022-0036, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Adán Benoni Cáceres Silvestre contra los Decretos núm. 22-21 y 499-21 del trece (13) de enero y once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), respectivamente.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la resolución impugnada

La parte accionante, señor Adán Benoni Cáceres Silvestre, procura la inconstitucionalidad de los decretos núms. 22-21 y 499-21, del trece (13) de enero y once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), respectivamente, los cuales establecen lo siguiente:

DECRETO NÚMERO: 22-21

CONSIDERANDO: Que por causa de la corrupción administrativa, violaciones legales, irregularidades y negligencias, una gran cantidad de bienes y recursos han sido distraídos del patrimonio público sin que el Estado haya ejecutado ninguna acción relevante para recuperarlos a través de los procedimientos legales.

CONSIDERANDO: Que es de alto interés para el Estado abandonar esa inercia y promover acciones que procuren la restitución efectiva de bienes, fondos y valores distraídos del patrimonio público al amparo de diversas modalidades operativas, sea por la comisión de infracciones o ilícitos penales, como por omisiones, actos de negligencia e imprudencia o violaciones a las leyes.

CONSIDERANDO: Que la República Dominicana al igual que los demás países del mundo, ha sufrido el impacto de la pandemia del Covid-19 ocasionando, esta crisis sanitaria global, una contracción sensible del PIB y una afectación negativa a la recaudación fiscal, a los balances de las cuentas públicas y al equilibrio presupuestario, hasta



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el punto de que el déficit presupuestario para el 2021 se estima en un 3 % del PIB.

CONSIDERANDO: Que, en ese contexto de crisis, el Estado Dominicano ha identificado posibles fuentes de ingresos que le permitan reducir los desbalances de las cuentas públicas. En ese ejercicio ha estimado viable, imperativo y urgente recuperar bienes y fondos distraídos fraudulentamente a través de acciones judiciales resarcitorias en contra de las personas que resulten responsables.

CONSIDERANDO: Que distintos órganos y entes administrativos del Estado han identificado hechos, actos y conductas que lesionan la integridad del erario, obligando al Estado a iniciar las acciones que fueren necesarias, sin importar su naturaleza para reintegrar el patrimonio público y de esa forma garantizar que el dinero de los contribuyentes sea utilizado legítimamente.

CONSIDERANDO: Que, al tiempo de fortalecer patrimonialmente la hacienda pública, con esta acción el Estado procura honrar una deuda histórica con la sociedad dominicana que ha reclamado el desmonte de un Estado prácticamente inamovible de impunidad, así como permitirle al Ministerio Público ejercer la acción pública de forma independiente y en libre uso de sus facultades legales y constitucionales.

CONSIDERANDO: Que al margen de la urgencia propia de la crisis que vivimos, se impone disponer las diligencias administrativas y judiciales efectivas para evitar la distracción y ocultamiento de bienes, así como la destrucción de pruebas o la perención de las acciones correspondientes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CONSIDERANDO: Que, para lograr el aludido objetivo, es conveniente contar con una estructura de gestión funcionalmente orgánica y multidisciplinaria que permita representar al Estado de forma idónea, leal y eficiente en los diferentes procesos judiciales que se emprendan.

CONSIDERANDO: Que para la ejecución de esta iniciativa, el Estado precisa la contratación de profesionales del derecho que no solo tengan alta calificación en las distintas especialidades comprometidas, sino condiciones de extrema confianza, lealtad, integridad y confidencialidad para no poner en riesgo la seguridad y los resultados de la representación.

CONSIDERANDO: Que la doctrina y la jurisprudencia comparada sobre contratación pública de servicios jurídicos ha sido consistente en establecer que los servicios prestados por un abogado solo se conciben en el marco de una relación estrictamente personal (intuitu personae) entre el abogado y su cliente, marcada por la confidencialidad, siendo la confianza una condición esencial: para su validez.

VISTA: La Constitución de la República Dominicana proclamada el trece (13) de junio de dos mil quince (2015);

VISTA: La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción;

VISTA: La Convención Interamericana Contra la Corrupción;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VISTA: La Ley No. 1486 Para la Representación del Estado en los Actos Jurídicos, y para la Defensa en Justicia de sus Intereses de fecha 20 de marzo de 1938.

VISTA: La Ley No. 302 Sobre Honorarios de los Abogados, de fecha dieciocho (18) de junio de mil novecientos sesenta y cuatro (1964);

VISTA: La Ley No. 76-02 que establece el Código Procesal Penal Dominicano, de fecha 19 julio de 2002, entrado en vigencia el 27 de septiembre de 2004, y modificado por la Ley No. 10-15 de fecha 13 de enero del 2015;

VISTA: La Ley No. 423-06 Orgánica de Presupuesto del Sector Público de fecha 17 de noviembre de dos mil seis (2006);

VISTA: La Ley No. 247-12 Orgánica de la Administración Pública, de fecha 14 de agosto de 2012.

VISTA: La Ley No. 155-17 contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, de fecha 1 de junio de 20-17, que sustituye y deroga la Ley No. 72-02, sobre el lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas, de fecha 7 de junio de 2002;

VISTO: El Decreto No. 1290, que ratifica el Código de Ética del Colegio de Abogados de la República Dominicana de Echa 2 de agosto de 1983.

VISTA: Las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (por sus siglas, GAFI), de fecha febrero de 2012.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

destinadas a concebir y promover estrategias para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, así como también el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva;

En ejercicio de las atribuciones que me confiere el artículo 128 de la Constitución de la República Dominicana, dicto el siguiente

DECRETO

ARTÍCULO 1. Se declara de interés nacional la recuperación de los bienes, fondos y valores distraídos del patrimonio estatal, a fin de que estos sean restituidos al erario y sean empleados en la ejecución de planes y proyectos de desarrollo nacional que redunden en la mejoría de la calidad de vida del pueblo dominicano.

ARTÍCULO 2. Se instruye a la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo para que proceda a la conformación de un equipo de profesionales del derecho de reputada trayectoria, prestigio y notoriedad para que asuma la representación del Estado Dominicano en las acciones resarcitorias y restitutivas de bienes, fondos y valores distraídos.

ARTÍCULO 3. El servicio jurídico que prestará el equipo de abogados se proveerá con una estructura operativa, organizada por área de especialización, que permita dar seguimiento metódico a su desempeño; en consecuencia, se designa al señor Jorge Luis Polanco Rodríguez como coordinador general del equipo de abogados y a los señores José Luís



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Taveras, Claudia Álvarez Troncoso, Manuel Conde Cabrera, Rafael Rivas Solano y Fernando P. Henríquez como coordinadores de equipos.

PÁRRAFO I. El Poder Ejecutivo delega poder en la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo para que pueda dejar sin efecto-si lo entendiese necesario para los mejores fines del proceso- a los abogados designados como coordinadores, así como para contratar a quienes les sustituyan en tales funciones, en los mismos términos expresados en el presente decreto.

PÁRRAFO II. Se otorga mandato expreso al equipo de coordinadores al que se refiere el presente artículo, para que representen al Estado dominicano en los procesos judiciales y acciones legales de diversa naturaleza que sean identificadas como necesarias para recuperar bienes, fondos y valores distraídos del patrimonio público bajo cualquier modalidad operativa, ya sea por sustracción, incumplimiento, desviación, así como por la comisión de infracciones o ilícitos penales: omisión, negligencia, imprudencia o cualquier violación a las leyes.

PÁRRAFO III. Los coordinadores estarán facultados para hacerse representar por cualquiera de los miembros de su equipo, en ocasión de la ejecución del mandato que establece el Párrafo I del presente artículo.

PÁRRAFO IV. Los coordinadores deberán ejecutar su mandato en coordinación con la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, a la cual deberán remitir, un informe trimestral, o cuantos fuesen requeridos por la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, del curso de los procedimientos y acciones que interpongan.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 4. Se instruye al Ministerio de la Presidencia, para que proceda a contratar el equipo de abogados que confirmará la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo.

ARTÍCULO 5. Se instruye a todos los entes y órganos que conforman la Administración Pública centralizada o autónoma, bajo dependencia del Poder Ejecutivo, a identificar los casos de distracción de patrimonio público ocurridos, sean estos potenciales, sospechosos, presumibles o verificados tanto en el pasado Como en el presente, en las instituciones que administran y a notificar al equipo de abogados contratado, que se instruye conformar en el artículo 2 del presente Decreto, así como a prestar todas las asistencias, colaboraciones y facilidades que sean necesarias para la ejecución de los propósitos de este Decreto.

PÁRRAFO. Esta colaboración incluye el suministro de la información, documentación y asistencia necesaria para la recuperación de los bienes, fondos y valores públicos distraídos y la atención efectiva de los potenciales conflictos o de las distintas controversias en las que participe el Estado con este motivo, así como la facilitación de personal técnico, entre otros.

ARTÍCULO 6. Envíese a las instituciones que corresponda para su conocimiento y ejecución.

DADO en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, a los trece (13) días del mes de enero del año dos mil veintiuno (2021); año 177 de la Independencia y 158 de la Restauración.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECRETO NÚMERO: 499-21

CONSIDERANDO: Que mediante el decreto núm. 22-21, del 13 de enero de 2021, se declaró de interés nacional la recuperación de los bienes, fondos y valores distraídos del patrimonio estatal, a fin de que estos sean restituidos al erario y sean empleados en la ejecución de planes y proyectos de desarrollo nacional que redunden en la mejoría de la calidad de vida del pueblo dominicano.

CONSIDERANDO: Que el referido decreto dispuso que el servicio de representación jurídica del Estado, para la recuperación de los bienes, fondos y valores distraídos, sea provisto con una estructura operativa organizada por área de especialización que permitiera dar seguimiento metódico a su desempeño; y para esos fines, se designó al señor Jorge Luís Polanco Rodríguez como coordinador general del equipo y a los señores José Luis Taveras, Claudia Álvarez Troncoso, Manuel Conde Cabrera, Rafael Rivas Solano y Fernando P. Henríquez como coordinadores de equipo.

CONSIDERANDO: Que resulta necesaria la estructuración de un acto que funcione como sustento jurídico para garantizar, de forma transparente, funcional y eficiente, el cumplimiento de los propósitos establecidos en el decreto núm. 22-21, del 13 de enero de 2021, para que el patrimonio recuperado sea incorporado y administrado adecuadamente hasta que pueda ser empleado en la ejecución de planes y proyectos de desarrollo nacional que redunden en la mejoría de la calidad de vida del pueblo dominicano.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CONSIDERANDO: Que la figura del fideicomiso público en el país fue creada en virtud de la ley núm. 189-11, del 16 de julio de 2011 para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso de la República Dominicana, y el decreto núm. 95-12, del 2 de marzo de 2012, que establece el Reglamento para regular los aspectos que, en forma complementaria a la ley núm. 189-11, se requieren para el funcionamiento de la figura del fideicomiso en sus distintas modalidades.

CONSIDERANDO: Que el fideicomiso actuará por cuenta del Estado dominicano en la percepción y administración provisional de los valores, derechos, bienes muebles e inmuebles recuperados por el equipo de abogados apoderados.

CONSIDERANDO: Que el equipo de designados mediante el decreto núm. 22-21, del 13 de enero de 2021, percibirá, a título de honorarios por la labor profesional desarrollada y como única compensación: un porcentaje del patrimonio recuperado en la forma y monto que se especifica en la parte dispositiva del presente decreto.

VISTA: La Constitución de la República Dominicana, proclamada el 3 de junio de 2015.

VISTA: La ley núm. 1486, del 20 de marzo de 1938, sobre la representación del Estado en los actos jurídicos.

VISTA: La ley núm. 189-11, del 16 de julio de 2011, para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VISTA: La ley 249-17, del Mercado de Valores de la República Dominicana.

VISTO: El decreto núm. 95-12, del 2 de marzo de 2012, que establece el Reglamento para regular los aspectos que en forma complementaria a la ley núm. 189-11, para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana, se requieren para el funcionamiento de la figura del fideicomiso en sus distintas modalidades.

VISTO: El decreto núm. 22-21 del 13 de enero de 2021.

En el ejercicio de las atribuciones que me confiere el artículo 128 de la Constitución de la República Dominicana, dicto el Siguiente

DECRETO:

ARTÍCULO 1. Constitución del Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado. Se dispone la constitución de un fideicomiso público, irrevocable, de administración, inversión, operación, fuente de pago, garantía y oferta pública, que se denominará Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado, en el marco de las disposiciones de la Ley núm. 189-11 del 16 de julio de 2011 para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso de la República Dominicana, del decreto núm. 95-11, del 2 de marzo de 2011, que establece el Reglamento para regular los aspectos que, en forma complementaria a la ley 189-11, se requieren para el funcionamiento de la figura del fideicomiso en sus distintas modalidades, así como las demás normas legales complementarias aplicables.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 2. Objeto del Fideicomiso. El objeto del Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado será:

1) Constituir un patrimonio autónomo, separado de las partes, que sirva de vehículo jurídico para implementar la política de recuperación del patrimonio público desviado ilícitamente.

2) Servir de mecanismo para supervisar el cumplimiento de las metas y objetivos de recuperación a cargo de los abogados contratados por el Estado dominicano.

3) Recibir los recursos provenientes de los bienes recuperados, administrarlos e invertirlos según su naturaleza y criterio de riesgo, y distribuirlos conforme las reglas establecidas en este decreto.

4) Emitir valores de oferta pública con los bienes que conformen el patrimonio fideicomitado.

ARTÍCULO 3. Para lograr los fines del Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado, la fiduciaria asumirá las siguientes obligaciones:

a) Recibir y conservar en propiedad fiduciaria los bienes y derechos que integren el patrimonio fideicomitado del Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado, con el fin de constituir un patrimonio autónomo e independiente; separado de los bienes del fideicomitente, de los bienes de la fiduciaria, así como de los bienes de otros fideicomisos que esta administre.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b) Destinar los fondos del patrimonio fideicomitado para la operación del Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado al cumplimiento de su objeto y fines, así como al pago de las obligaciones asumidas con cargo a su patrimonio, para lo cual utilizará los recursos líquidos en el orden de prioridad establecido en el contrato constitutivo del fideicomiso.*
- c) Invertir los recursos líquidos que no sean destinados al cumplimiento de los fines del Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado en los instrumentos financieros que ofrezcan mayor rendimiento y seguridad conforme las inversiones que sean permitidas bajo el contrato constitutivo del fideicomiso.*
- d) Cuando así lo establezca una disposición legal de orden público respecto de determinados bienes recuperados, canalizar que estos sean transferidos a las instituciones, entes u órganos correspondientes, en la forma predeterminada por la ley de que se trate.*
- e) Gestionar, contratar y recibir por cuenta y en nombre del Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado, con cargo a los recursos que integren el patrimonio fideicomitado, los créditos, financiamientos, endeudamientos, incluyendo la emisión de ofertas públicas de valores de renta fija o variable, la contratación de instrumentos financieros de cualquier índole en los diversos mercados, tanto nacionales como internacionales, en moneda local o extranjera, a corto o largo plazo, conforme a los términos, y condiciones que sean aprobados por el Comité Técnico en representación del Fideicomitente para la*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- f) consecución del objeto y de los fines del Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado.*
- g) Administrar el o los contratos de servicios de representación Jurídica suscritos por el Estado dominicano con el equipo de abogados a ser contratado, y ejecutar por cuenta del Estado dominicano las obligaciones y los derechos convenidos con relación a la contratación del equipo de abogados y el contrato constitutivo de fideicomiso.*
- h) Suscribir el o los contratos de administración e inversión del patrimonio del fideicomiso, según los criterios de elegibilidad y gestión establecidos en las reglas de operación.*
- i) Velar por la debida custodia, administración y preservación de los bienes incautados y decomisados de conformidad con las leyes vigentes.*
- j) Realizar el pago de todos los honorarios, costos y gastos para el funcionamiento de la contratación del equipo de abogados con cargo al patrimonio fideicomitado en la forma convenida en el contrato de servicios de representación jurídica para la recuperación del patrimonio público, y en el contrato constitutivo de fideicomiso. La retribución, a título de honorarios profesionales, acordada con los abogados que resultarán contratados conforme a los términos del Decreto 22-21 del 13 de enero de 2021, queda estipulada en un 15% de lo recuperado conforme al contrato de servicio de representación jurídica que sea suscrito.*
- k) Encargarse de la administración financiera, contable, tributaria y del desempeño del proyecto de recuperación de patrimonio público,*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tanto frente al Estado dominicano como frente al equipo de abogados contratados a tales fines.

l) Suscribir los contratos que se requieran para el cumplimiento del objeto y fines del Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado, de conformidad con las normas vigentes y el contrato constitutivo del fideicomiso.

m) Cumplir de forma oportuna y diligente con los actos tendentes a la consecución de los fines del Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado y de conformidad con el presente decreto, el contrato constitutivo de fideicomiso, así como también con las obligaciones que la Ley núm. 189-11, el Reglamento núm. 95-12 y las demás normas complementarias establezcan.

ARTÍCULO 4. Partes del Fideicomiso. Serán partes del Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado, el Estado dominicano, en calidad de Fideicomitente y Fideicomisario, respectivamente, el cual actuará a través de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo y Fiduciaria Reservas, S. A., que actuará como La Fiduciaria.

ARTÍCULO 5, Duración del Fideicomiso. La duración del Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado será de veinte años (20) años, contados a partir de la fecha de suscripción del contrato constitutivo de fideicomiso. Transcurrido este plazo, o por la realización del fin para el cual fue constituido el mismo, previo el cumplimiento de las obligaciones pendientes a esa fecha, se extinguirá y se reintegrará el patrimonio fideicomitado al Estado dominicano, salvo prórroga expresa por decisión del Fideicomitente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 6. Patrimonio del Fideicomiso. El patrimonio del Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado se integrará por un aporte inicial por parte del Fideicomitente que permita su funcionamiento y viabilidad económica. El Estado no erogará fondos con fines de avances de honorarios para los abogados apoderados. Asimismo, formarán parte del patrimonio fideicomitado y serán aportados en cualquier momento luego de la constitución del Fideicomiso Patrimonio Público Recuperado, los bienes y derechos recuperados que en su momento, la fiduciaria deberá recibir e integrar al patrimonio conforme lo permita la ley.

ARTÍCULO 7. Comité Técnico del Fideicomiso. El Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado contará con un Comité Técnico integrado por:

- 1) El ministro de Hacienda.*
- 2) El ministro de Economía, Planificación y Desarrollo.*
- 3) El consultor jurídico del Poder Ejecutivo.*
- 4) La directora de Ética e Integridad Gubernamental.*
- 5) Pedro Silverio, asesor del Poder Ejecutivo en Economía.*

Párrafo I. Los miembros del Comité Técnico tendrán voz y voto en las deliberaciones de dicho órgano y no podrán delegar sus funciones, salvo por las formalidades a ser establecidas en el contrato constitutivo del fideicomiso. Desempeñarán sus cargos de forma honorífica.

Párrafo II. El Comité Técnico aprobará los actos que se requieran para el cumplimiento del objeto y los fines del Fideicomiso de Patrimonio



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Público Recuperado de acuerdo con las disposiciones del contrato constitutivo del fideicomiso y el marco legal vigente que sea aplicable.

Párrafo III. El Comité Técnico conformará una Unidad de Gerencia, la cual estará bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda. La Unidad de Gerencia será una unidad auxiliar del Comité Técnico y tendrá como objetivo principal asesorar a dicho Comité en la toma de decisiones sobre los asuntos que el mismo le encomiende, así como llevar a cabo la realización, coordinación, fiscalización y supervisión de los procesos técnicos y operativos que sean necesarios para cumplir con el objeto y fines del Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado, entre estas llevar a cabo los procedimientos establecidos por el marco legal vigente sobre compras y contrataciones públicas.

ARTÍCULO 8. El consultor jurídico del Poder Ejecutivo queda habilitado para suscribir los Contratos de Servicios de Representación Jurídica que estime necesarios para regir la relación del Estado con los abogados coordinadores de equipo y los miembros de sus respectivos equipos, para suscribir el contrato constitutivo de fideicomiso y para realizar todos los actos necesarios para la consecución del objeto del presente decreto y el decreto núm. 22-21, del 13 de enero de 2021.

ARTÍCULO 9. La compensación por concepto de honorarios de los abogados subcontratados por los distintos coordinadores de equipo, se regirá por los acuerdos particulares que entre ellos suscriban.

ARTÍCULO 10. El presente decreto deroga expresamente el artículo 4 del decreto núm. 22-21, del 13 de enero de 2021 y toda otra disposición, que del mismo de sea contraria.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 11. Envíese al Ministerio de la Presidencia: Ministerio Administrativo de la Presidencia, Ministerio de Administración Pública, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Tesorería Nacional, Contraloría General de la República, Dirección General de Presupuesto, la Dirección General de Bienes Nacionales y a la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental, para su conocimiento y ejecución.

DADO en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana. a los once (11) días del mes de agosto del año dos mil veintiuno (2021), año 178 de la Independencia y 158 de la Restauración.

LUIS ABINADER

2. Pretensiones de la accionante

2.1. Breve descripción del caso

El accionante, señor Adán Benoni Cáceres Silvestre, mediante su acción directa depositada en la Secretara de este tribunal constitucional el catorce (14) de octubre de dos mil veintidós (2022), procura la declaratoria de inconstitucionalidad de los decretos núms. 22-21 y 499-21, del trece (13) de enero y once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), respectivamente, por presuntamente ser violatorios a la representación de los intereses del Estado y en contravención al principio de separación de poderes, por ser violatorios a los artículos 4, 40.15, 69.4, 69.7, 69.10, 93, 128.1 b), 128.2 e), 138 y 169.1 de la Constitución dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

El accionante alega que las normas impugnadas violan disposiciones constitucionales cuyos textos rezan de la siguiente manera:

Artículo 4.- Gobierno de la nación y separación de poderes. El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

Artículo 40. Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: (...)

15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica;

Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:

4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio;

10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Artículo 93.- Atribuciones. *El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia:*

1) Atribuciones generales en materia legislativa:

a) Establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión;

b) Conocer de las observaciones que el Poder Ejecutivo haga a las leyes;

c) Disponer todo lo concerniente a la conservación de monumentos y al patrimonio histórico, cultural y artístico;

d) Crear, modificar o suprimir regiones, provincias, municipios, distritos municipales, secciones y parajes y determinar todo lo concerniente a sus límites y organización, por el procedimiento regulado en esta Constitución y previo estudio que demuestre la conveniencia política, social y económica justificativa de la modificación;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e) Autorizar al presidente de la República a declarar los estados de excepción a que se refiere esta Constitución;

f) En caso de que la soberanía nacional se encuentre expuesta a un peligro grave e inminente, el Congreso podrá declarar que existe un estado de defensa nacional, suspendiendo el ejercicio de los derechos individuales, con excepción de los derechos establecidos en el artículo 263. Si no estuviera reunido el Congreso, el presidente de la República podrá dictar la misma disposición, lo que conllevará una convocatoria inmediata del mismo para ser informado de los acontecimientos y de las disposiciones tomadas;

g) Establecer las normas relativas a la migración y el régimen de extranjería;

h) Aumentar o reducir el número de las cortes de apelación y crear o suprimir tribunales y disponer todo lo relativo a su organización y competencia, previa consulta a la Suprema Corte de Justicia;

i) 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;

j) Legislar cuanto concierne a la deuda pública y aprobar o desaprobado los créditos y préstamos firmados por el Poder Ejecutivo, de conformidad con esta Constitución y las leyes;

k) Aprobar o desaprobado los contratos que le someta el presidente de la República, de conformidad con lo que dispone el artículo 128, numeral



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2), literal d), así como las enmiendas o modificaciones posteriores que alteren las condiciones originalmente establecidas en dichos contratos al momento de su sanción legislativa;

l) Aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que suscriba el Poder Ejecutivo;

n) Declarar por ley la necesidad de la Reforma Constitucional;

n) Conceder honores a ciudadanas y ciudadanos distinguidos que hayan prestado reconocidos servicios a la patria o a la humanidad;

ñ) Conceder autorización al presidente de la República para salir al extranjero cuando sea por más de quince días;

o) Decidir el traslado de la sede de las cámaras legislativas por causa de fuerza mayor o por otras circunstancias debidamente motivadas;

p) Conceder amnistía por causas políticas;

q) Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución;

r) Pronunciarse a través de resoluciones acerca de los problemas o las situaciones de orden nacional o internacional que sean de interés para la República.

2) Atribuciones en materia de fiscalización y control:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Aprobar o rechazar el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo durante la primera legislatura ordinaria de cada año, tomando como base el informe de la Cámara de Cuentas;

b) Velar por la conservación y fructificación de los bienes nacionales en beneficio de la sociedad y aprobar o rechazar la enajenación de los bienes de dominio privado de la Nación, excepto lo que dispone el artículo 128, numeral 2, literal d);

c) Citar a ministros, viceministros, directores o administradores de organismos autónomos y descentralizados del Estado ante las comisiones permanentes del Congreso, para edificarlas sobre la ejecución presupuestaria y los actos de su administración;

d) Examinar anualmente todos los actos del Poder Ejecutivo y aprobarlos, si son ajustados a la Constitución y a las leyes;

e) Nombrar comisiones permanentes y especiales, a instancia de sus miembros, para que investiguen cualquier asunto que resulte de interés público, y rindan el informe correspondiente;

f) Supervisar todas las políticas públicas que implemente el gobierno y sus instituciones autónomas y descentralizadas, sin importar su naturaleza y alcance.

Artículo 128.- Atribuciones del presidente de la República. *La o el presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado.

1) En su condición de Jefe de Estado le corresponde:

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

2) En su condición de Jefe de Gobierno tiene la facultad de:

e) Velar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales;

Artículo 138.- Principios de la Administración Pública. *La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará:*

1) El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas;

2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 169.- Definición y funciones. El Ministerio Público es el órgano del sistema de justicia responsable de la formulación e implementación de la política del Estado contra la criminalidad, dirige la investigación penal y ejerce la acción pública en representación de la sociedad.

Párrafo I.- En el ejercicio de sus funciones, el Ministerio Público garantizará los derechos fundamentales que asisten a ciudadanos y ciudadanas, promoverá la resolución alternativa de disputas, dispondrá la protección de víctimas y testigos y defenderá el interés público tutelado por la ley.

3. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

El accionante pretende la anulación de los decretos núm. 22-21 y 499-21, bajo los siguientes alegatos:

En nuestro ordenamiento jurídico existe una serie de leyes que resguardan las formas en que el Estado Dominicano garantiza, persigue y protege sus intereses patrimoniales cuando existen conflictos con particulares en ocasión de violaciones a leyes especiales o infracciones penales previamente catalogadas y tipificadas por la norma.

Estas normas y sus propósitos se materializan por conducto de entidades, algunas creadas por la propia norma y otras establecidas por su vinculación a la persecución penal. El primero de los casos lo vemos con la Oficina de Custodia y Administración de Bienes Incautados y Decomisados (en lo adelante OCABID) cuyo objetivo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

esencial es el mantenimiento, protección, conservación y ventas de los bienes incautados bajo el amparo de la Ley 155-17 y los artículos vigentes de la Ley 72-02.

Según lo expresa la propia institución en su sitio de internet oficial (<https://www.ocabid.gob.do/index.php/sobre-nosotros/quienes-somos>), las principales funciones de la OCABID son:

- a) Llevar a cabo la explotación y administración de los bienes incautados y decomisados producto del lavado de activos y otras infracciones.*
- b) Realizar la venta anticipada de bienes incautados de rápida depreciación, perecederos o de costo de mantenimiento oneroso.*
- c) Gestionar la apertura de cuentas en instituciones bancarias con los fondos obtenidos de la venta anticipada de bienes.*
- d) Llevar a cabo conjuntamente con otras instituciones el proceso de subasta de bienes decomisados como consecuencia de la comisión de crímenes y delitos relacionados con el tráfico ilícito de Drogas y Sustancias Controladas, lavado de activos y otras Infracciones Graves.*
- e) Gestionar la contratación de empresas privadas, nacionales o extranjeras, pa la administración de las propiedades incautadas.*
- f) Garantizar el buen estado y mantenimiento de los bienes incautados puestos bajo su custodia y administración.*



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La OCABID, fue creada por el artículo 1 del Decreto Núm. 235-97, del 16 de mayo del año 1997, al disponer que Se crea bajo la dependencia del Consejo Nacional de Drogas la Oficina Encargada de la Custodia y Cuidado de los Bienes Incautados, la cual deberá velar por el mantenimiento, protección y cuidado de los bienes incautados por violación a la Ley No. 50-88 y sus modificaciones. Más tarde, en junio del año 2002 se promulga la Ley Núm. 72-02, sobre Lavado de Activos Provenientes del Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Controladas y otras Infracciones Graves, que deroga el Decreto Núm. 235-97, y a su vez en su Artículo 58, crea la Oficina de Custodia y Administración de Bienes Incautados y Decomisados, adscrita al Comité Nacional Contra el Lavado de Activos; básicamente las atribuciones que esta Ley le otorga a la OCABID, están contenidas en los artículos del 14 al 17, que disponen el destino de los bienes incautados y decomisados colocados bajo la administración de esta Oficina. En ese mismo orden, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Núm. 19-03, del 14 de enero del año 2003, que establece el procedimiento para el funcionamiento de la OCABID. Este decreto, fue suprimido por el Decreto Núm. 571-05, del 01 de enero del año 2005, que regula la administración y destino de los bienes incautados en los procesos penales. Posteriormente en el año 2017, se promulgó la Ley Núm. 155, que deroga la Ley Núm. 72-02, dejando vigentes los Artículos 14,15, 16, 17 y 33, que disponen lo relativo al destino de los bienes y la distribución del dinero obtenido producto de la venta anticipada de los bienes incautados y decomisados.

Paralelamente a este sistema, en sustitución de la Ley 78-03, en fecha 7 de junio de 2011 fue promulgada la Ley Orgánica del Ministerio Público, No. 133-11, mediante la cual se ratifican las funciones del Ministerio Público respecto a la custodia, administración y disposición



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

de los bienes incautados, según se establece en su artículo 26, numeral 3, que indica que corresponde al Ministerio Público, custodiar y conservar, sin menoscabo alguno, todos los objetos e instrumentos, armas de fuego o de cualquier naturaleza, equipos, bienes muebles e inmuebles en general, dinero en moneda nacional o extranjera, documentos, títulos de propiedad o de cualquier otra clase; en fin, todas las evidencias y efectos materiales vinculados al hecho punible o que hayan sido incautados o secuestrados como consecuencia de la investigación.

El artículo 33, aún vigente, de la Ley No. 72-02 fue modificado por la Ley No. 196-11 que incluyó a la Procuraduría General de la República dentro del listado de instituciones beneficiarias de los bienes, productos o instrumentos decomisados; por ser esta el órgano encargado de la persecución de los delitos penales, además del encargado de la administración, custodia, conservación, disposición y posterior distribución de dichos bienes. El ejercicio de estas facultades de la Procuraduría General de la República se extiende a la identificación, ubicación e incautación de los bienes o instrumentos utilizados para la comisión de las infracciones, así como los bienes.

La realidad es que en nuestro sistema coexisten ambos mecanismos de cautela patrimonial del estado, los cuales no sin ciertas incoherencias operativas, han tenido cierta utilidad y efectividad en la consecución de sus propósitos originarios. Ambos previenen la desaparición o disipación del patrimonio que pudiere estar vinculado a hechos en conflicto con la ley penal. Ambos sistemas organizan e hilvanan todo un proceso para la canalización e incorporación de estos activos al patrimonio público, así como el seguimiento y control del manejo de los



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fondos que genere la explotación o realización de esos activos. Esto ha sido lo proyectado por el Legislador y lo que finalmente fue aprobado por el Congreso Dominicano en ejercicio de las facultades constitucionales que se le atribuyen como pilar del equilibrio entre los poderes del estado y a la tesis de separación que se remonta a Montesquieu.

En este contexto ya sobreabundante ha sido dictado el Decreto núm. 22-21 de fecha 13 de enero de 2021 modificado por el Decreto 499-21. Estos decretos, sobre los cuales se ubica la atención de esta acción en inconstitucionalidad, pretenden crear un sistema paralelo al previamente establecido por una Ley, distorsionando gravemente la aplicación de la norma dictada por el Congreso de la República, careciendo de utilidad, afectando el patrimonio público y dejando sin alcance el fin proyectado por la ley sin mencionar la abrogación de algunas de sus precauciones y procesos de control. Como se deduce de la simple lectura de las piezas impugnadas, además de carecer de utilidad, pues duplica de manera inefectiva lo ya indicado por dos normas, crea unas cargas económicas sobre los hombros del patrimonio público pues en manos de particulares quedarían parte de estos recursos, sin que sea necesario, legítimo y útil esta intervención privada.

De su sitio de internet, se extrae lo siguiente: El ERPP es un colectivo de abogados con delegación especial otorgada por la presidencia de la República Dominicana a través del Decreto núm. 22-21 del 13 de enero de para recuperar bienes, valores y activos propiedad del Estado en manos de terceros por apropiación ilegítima o bajo cualquier título o medio operativo. Igualmente, esta comisión gestiona la acreditación de



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los intereses del Estado en el reclamo de las acciones indemnizatorias mediante la constitución en actor civil en procesos penales vinculados a corrupción administrativa o de cualquier otra naturaleza y en los que se comprueben lesiones a derechos patrimoniales del Estado.

Abunda la fuente referida: No es un órgano administrativo ni sus integrantes son funcionarios públicos; es una comisión de carácter ad hoc que responde a una contratación profesional basada en criterios de competencia, especialidad, confidencialidad, integridad y confianza. El ERPP tampoco es parte del Ministerio Público ni su objetivo es la persecución penal. En ese ámbito sus apoderados son auxiliares de la Justicia y en tales procesos actúan como defensores de los derechos patrimoniales del Estado. En ese rol pueden coordinar acciones y estrategias con el Ministerio Público, nunca suplantar total ni parcialmente su rol.

La vigencia de estos Decretos, afectan el cumplimiento y efectividad de dos leyes que persiguen el mismo propósito y que se encuentran respaldadas por la propia Constitución dominicana no sólo con relación a su propósito y por depender el órgano que controla la política criminal del Estado por ley sustantiva, sino porque también crean una carga que merma y afecta el patrimonio público que además de innecesaria no cuenta con los controles oficiales de rigor y su aplicación es inútil con respecto al sistema legal instaurado por Ley del Congreso Nacional.

La permanencia de estos decretos en el escenario jurídico entra en conflicto con lo establecido por la Constitución dominicana en lo relacionado a la representación de los intereses del Estado. Pero quizás



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

el mayor reproche a la situación denunciada lo representa la extralimitación del ejercicio de las facultades legales del Poder Ejecutivo sobre lo decidido con el Poder Legislativo en contravención al principio de separación de poderes que representa un elemento esencial del Estado Dominicano y a la categorización de la norma, pues un Decreto ha afectado, anulado o abrogado una norma de mayor jerarquía conforme la mejor doctrina constitucional.

Del contenido del decreto que acabamos de transcribir, se evidencia que el propósito perseguido por el decreto es recuperar los bienes que hayan sido distraídos al Estado Dominicano, producto de la corrupción u otras actividades ilícitas. Es claro que el objetivo del decreto no es la designación de unos abogados; estos últimos no son más que un medio para procurar el verdadero objetivo: la recuperación de los bienes supuestamente distraídos.

Se trata de un objetivo general tanto en su descripción como en su naturaleza. Para entenderlo mejor debemos conocer las características de un acto administrativo de efectos generales. Al decir de la doctrina citada por las mismas partes que nos adversan, los actos administrativos generales: son los que crean, modifican o extinguen una situación jurídica objetiva, abstracta o impersonal, no relacionada directa e inmediatamente con personas determinadas o determinables; el acto administrativo general se caracteriza por la abstracción o indeterminación de sus destinatarios o de las personas que pudiesen llegar a beneficiarse por el acto, independientemente de que sus disposiciones sean permanentes o transitorias, de que sus efectos se agoten o consuman de manera instantánea, o del número de destinatarios o personas posiblemente afectadas.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Contrario al razonamiento de las contrapartes, este decreto no tiene efectos particulares, sino generales, debido a que su alcance no se limita a una cosa en concreto, ni va dirigido contra una persona o personas en particular, por lo que el control de constitucionalidad en este caso sobrepasa la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

Para fundamentar sus alegatos, las contrapartes citan numerosos precedentes de este mismo tribunal, sin embargo, ninguno de ellos guarda relación con la naturaleza del caso que nos ocupa.

Es claro que los recursos jurisprudenciales del Estado y el Ministerio Público están seriamente desviados; y quizás se debe a un problema de comprensión: El carácter general de los efectos de los actos administrativos, si bien a veces tienen que ver con una extensión casi erga omnes, en los normativos, en muchas otras veces no guarda relación con la extensión de los afectados, haciendo la doctrina distinciones sabias respecto de cuando afecta a varias personas, cuando el grado de su alcance no es determinado (como en la especie), lo cual les hace de efectos generales a los fines de su inspección constitucional. (SIC)

4. Intervenciones oficiales

4.1. Opinión del Poder Ejecutivo de la República Dominicana

Mediante el Oficio núm. 1355, del treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022), el presidente de la República, actuando a través de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, presentó su opinión sobre el caso, señalando, en síntesis, lo siguiente:

La acción directa de inconstitucionalidad presentada debe ser declarada inadmisibile por la naturaleza administrativa de los actos atacados, los decretos núm. 22-21 y núm. 499-21, cuyos efectos son particulares.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha fijado precedentes con relación al objeto y alcance de la acción directa de inconstitucionalidad frente a los actos administrativos del poder público, claramente delimitando, desde su sentencia núm. TC/0073/12, que los actos administrativos de efectos particulares deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales o por la jurisdicción contenciosa administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, pero no mediante la acción directa de inconstitucionalidad.

En cambio, la acción directa en inconstitucionalidad está reservada para la impugnación de aquellos actos de carácter normativo y alcance general y, por ende, solo cuando los actos administrativos reúnen estas características o son producidos en ejecución directa de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme son susceptibles de ser impugnados por esta vía. Este no es el caso de los decretos núm. 22-21 y núm. 499-21.

El decreto núm. 22-21 contiene principalmente dos tipos de disposiciones:



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Una serie de instrucciones para la materialización administrativa de la recuperación de los bienes, fondos y valores distraídos del patrimonio estatal. Estas van dirigidas a la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo para que proceda a la conformación de un equipo de profesionales del derecho de reputada trayectoria, prestigio y notoriedad para que asuma la representación del Estado dominicano en las acciones resarcitorias y restitutivas de bienes, fondos y valores distraídos; al Ministerio de la Presidencia para que proceda a contratar el equipo de abogados que conformará la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo⁹, y a todos los entes y órganos que conforma la Administración Pública bajo dependencia del Poder Ejecutivo para identificar los casos de distracción de patrimonio público ocurridos, sean éstos potenciales, sospechosos, presumibles o verificados tanto en el pasado como en el presente, en las instituciones que administran y a notificar al equipo de abogados contratado .

Varias designaciones en los cargos de coordinador general y de los demás coordinadores del equipo de profesionales de derecho, a los cuales otorga mandato expreso para que representen al Estado en los procesos judiciales y acciones legales que sean identificadas como necesarias para recuperar bienes, fondos y valores distraídos del patrimonio público.

Por su parte, lo que el decreto núm. 499-21 dispone es la constitución del Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado como un fideicomiso público, irrevocable, de administración, inversión, operación, fuente de pago, garantía y oferta pública. El decreto también establece otras disposiciones administrativas complementarias para la operativización del referido fideicomiso. Se trata, pues, de un acto



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativo dictado en ejecución de la Ley núm. 189-11 para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso y su reglamento de aplicación.

Por estas razones, al ser los decretos núm. 22-21 y núm. 499-21 actos administrativos de efectos particulares, procede que el Tribunal Constitucional declare la inadmisibilidad de la acción de referencia.

En la exposición de sus argumentos, el accionante falló en cumplir con el señalamiento y [la] justificación argumentativa de las normas constitucionales que resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se reclama.

Sobre este particular, la jurisprudencia de ese Tribunal Constitucional ha sentado las bases para el juzgamiento de un proceso de tales características, entendiendo que la acción directa de inconstitucionalidad no está exenta de rigores, pues, para su admisibilidad, la parte accionante debe establecer con precisión cómo se materializa la infracción constitucional. Este criterio es plasmado elocuentemente por el Tribunal Constitucional de la siguiente manera:

Esto ha sido reafirmado por el Tribunal Constitucional, en tanto exige que la parte accionante identifique de manera clara y precisa las infracciones constitucionales alegadas y, al mismo tiempo, realice una confrontación entre estas y la Constitución. De ahí que, cuando "la accionante, en el contexto de su acción, no hace una exposición o juicio de confrontación preciso de cómo las disposiciones de los referidos textos constitucionales vulneran alguna ley o parte de ella (..) [, y] no se revela una contradicción objetiva y verificable entre el contenido de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alguna disposición legal y el texto constitucional, (...) tal pedimento deviene inadmisibile.

En efecto, la acción que ahora se responde no precisa cómo las disposiciones atacadas vulneran la norma constitucional. Por ello, de su lectura no se desprende algún motivo concreto de inconstitucionalidad que pueda poner a las partes o al propio Tribunal Constitucional en contexto para ponderar los medios. Por lo tanto, por el incumplimiento de la exigencia establecida en el artículo 38 de la ley núm. 137-11, la acción directa de inconstitucionalidad debe ser declarada inadmisibile.

Como consecuencia de la falta de señalamiento y la justificación argumentativa de las normas constitucionales que supuestamente resultan infringidas por los decretos núm. 22-21 y núm. 499-21, el accionante se ha refugiado en cuestionamientos de mera legalidad, tratando de subsanar ese vacío argumentativo de índole constitucional y sustentando toda su línea argumentativa en disposiciones infra constitucionales, tales como la Ley núm. 155-17 sobre Lavado de Activos Provenientes del Tráfico Ilícito de Drogas y la Ley núm. 133-11 Orgánica del Ministerio Público.

A propósito de la naturaleza de los argumentos utilizados por el accionante, y en la eventualidad de que el Tribunal Constitucional entienda que la acción directa de inconstitucionalidad no deba ser declarada inadmisibile por las razones anteriormente expuestas, existen razones suficientes para que la misma sea rechazada, pues los decretos núm. 22-21 y núm. 499-21 han sido dictados de conformidad con la Constitución, muy particularmente, con las disposiciones contenidas en



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

sus artículos 4, 40 (numeral 15), 69 (numerales 4, 7 y 10), 93, 128 (literal b del numeral I y literal e del numeral 2), 138 y 169 (párrafo I).

En suma, las disposiciones constitucionales que el accionante alega vulneradas hacen referencia a las atribuciones del presidente de la República y el Congreso Nacional y al principio de separación de poderes. Es decir, afirma el accionante que los decretos núm. 22-21 y núm. 499-21 violan la separación de poderes, pues, al emitirlos, el Poder Ejecutivo desconoció las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo,

El razonamiento anterior está totalmente alejado de la realidad, pues, al emitir los decretos atacados, el presidente de la República no solo actuó en virtud de sus atribuciones constitucionales sino que ejecutó lo dispuesto en leyes aprobadas por el Congreso Nacional.

Primero, es atribución constitucional del presidente de la República [e]xpedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario²⁴. Con su actuación, el presidente de la República ha emitido, precisamente, decretos e instrucciones necesarios para la recuperación de los bienes, fondos y valores distraídos del patrimonio estatal. La protección del patrimonio público no es solo una necesidad material actual de la República Dominicana, sino que es un mandato constitucional del Jefe de Gobierno, quien debe [v]elar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales. La disposición constitucional citada se complementa, además, con la prohibición expresa de toda forma de corrupción en los órganos del Estado ²⁶ y el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

deber constitucional de toda persona de velar por el respeto del patrimonio público y el ejercicio transparente de la función pública.

Segundo, ambos decretos atacados fueron emitidos en ejecución directa de leyes vigentes en el ordenamiento jurídico dominicano. El decreto núm. 22-21, además de contener instrucciones y designaciones atribuidas al Presidente de la República por la Constitución, otorga mandato expreso a los coordinadores del equipo de profesionales de derecho para que representen al Estado en los procesos judiciales y acciones legales que sean identificadas como necesarias para recuperar bienes, fondos y valores distraídos del patrimonio público; lo cual hace de conformidad con las disposiciones de la Ley núm. 1486 de representación del Estado en los actos jurídicos, que expresamente habilita al Poder Ejecutivo la facultad de encomendar a cualesquiera otros funcionarios públicos, o a personas privadas, en la representación del Estado en los actos judiciales o extrajudiciales que fueren necesarios o convenientes para la conservación, el reconocimiento, la reivindicación o la satisfacción de los derechos del Estado, o para iniciar, proseguir, realizar o contestar demandas, instancias, reclamaciones, actos conservatorios y otras diligencias semejantes relativas a casos litigiosos, o a aquellos en que un litigio fuere inminente.

Asimismo, el decreto núm. 499-21, que dispone la constitución del Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado, se emite en el marco de lo dispuesto por la Ley núm. 189-11 para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso y su reglamento de aplicación.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De forma tal que al emitirse los decretos cuestionados, se ha respetado el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 4 de la Constitución de la República, así como las respectivas atribuciones conferidas al Congreso Nacional y al presidente de la República, por los artículos 93 y 128 de la Ley Sustantiva, respectivamente. (SIC)

4.2. Opinión de la Procuraduría General de la República

Mediante el Oficio núm. 005488, del treinta (30) de noviembre del dos mil veintidós (2022), la Procuraduría General de la República presentó su opinión sobre el caso. Solicitó que se declare inadmisibles la presente acción directa de inconstitucional, por entender que, conforme a la jurisprudencia constitucional, esta no es la vía procesal para procurar la nulidad de actos administrativos que carecen de efectos generales, como ocurre con los decretos impugnados.

De manera subsidiaria, solicita que se rechace en cuanto al fondo la referida acción, por considerar que no existe contradicción alguna a la Constitución, pues los decretos impugnados han sido emitidos por el presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales y que las facultades que los mismos reconocen a los abogados que representarán civilmente al Estado son cónsonas con la normativa procesal penal.

Para fundamentar sus pretensiones, la Procuraduría General de la República expuso los siguientes argumentos:

Siendo, que en la especie se pretende atacar la inconstitucionalidad de dos decretos presidenciales, el 22-21 que confiere poderes a un equipo de abogados para recuperar el patrimonio del estado que ha sido sustraído y el 499-21 que dispone la creación de un fideicomiso del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

patrimonio recuperado, ambas situaciones muy específicas vinculadas a la restitución en manos del Estado de bienes del patrimonio público que han sido sustraídos, por tanto, los mismo no poseen el carácter normativo de alcance general que requiere este tribunal para las acciones de inconstitucionalidad directa, toda vez: que estos actos administrativos tienen su propia vía de tutela.

De igual forma, conforme a criterios establecidos por este honorable tribunal, resultan de igual forma inadmisibles la acción de inconstitucionalidad fundada en contraste entre leyes, el papel del juez constitucional es confrontar la constitución y la ley. En ese sentido lo refiere la sentencia TC/0058/13 del 15 de abril de 2013, (...) La accionante pretende que sean anulados los referidos acápite cuestionando su inconstitucionalidad, pero invocando que son contrarios a las disposiciones del artículo 1134 del Código Civil. De ello se desprende que la competencia que la Constitución y la ley orgánica han otorgado es analizar la colisión entre la ley adjetiva y la norma superior (Constitución) (...).

En la especie, del análisis del escrito se puede colegir rápidamente, que se trata de supuestos choques y contradicciones entre los decretos presidenciales 22-21 del 13 de enero de 2021 y 499-21, del 11 de agosto de 2021, con leyes como la 155-17, la ley 133-11, el decreto 235-97, así como las demás normas que rigen la custodia de bienes incautados y decomisados del Estado Dominicano, pretendiendo en su escrito disfrazarlos con violaciones a normas constitucionales, cuando basta con leer lo expuesto en las páginas 3, 4 y 5 del escrito del accionante para darnos cuenta que se trata de alegados choques o contradicciones



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entre leyes y decretos, por lo que a todas luces la presente acción directa en inconstitucionalidad es inadmisibile.

Los decretos atacados, al ser de efectos particulares, no son actos administrativos objeto de control directo de inconstitucionalidad por ante el Tribunal Constitucional. Por lo que devienen en INADMISIBLE. La parte accionante establece que el Poder Ejecutivo, al emitir los decretos 22-21 y 499-21, extralimitó sus atribuciones, puesto que realizó un ejercicio normativo propio al Poder Legislativo. Sobre este particular lo primero es aclarar que el presidente de la República cuenta con la facultad constitucional de expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando sea necesario, esto de conformidad con el artículo 128 literal b de la Constitución de la República.

Es de rigor precisar que el artículo 128 de la Constitución dispone que el Presidente de la República dirige la administración civil y militar, constituyéndose así -como concretiza el artículo 12.1 de la Ley Orgánica de Administración Pública- en la máxima autoridad rectora de la Administración Pública en el marco del Poder Ejecutivo y, en tal condición, posee prerrogativas de regulación, dirección y control sobre la función administrativa y sobre los entes y órganos que la ejercen, para garantizar la unidad de la Administración Pública, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes.

En lo que respecta a la representación del Estado en los actos jurídicos y para la defensa de sus intereses, la Ley núm. 1486 del 28 de marzo de 1938 establece expresamente, en su artículo 1, lo siguiente:



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los actos jurídicos concernientes a la administración pública que puedan o deban realizarse o ejecutarse en nombre del Estado, o en su interés o a su cargo, y cuya realización o ejecución no estuviere privativamente atribuida por la Constitución o por la ley a uno o varios determinados funcionarios públicos, o a uno o varios determinados organismos gubernamentales o establecimientos públicos expresamente investidos por la ley con existencia autónoma o personalidad moral, podrán ser realizados o ejecutados en nombre de Estado, o en su interés a su cargo, por los representantes, mandatarios o agentes que constituya, autorice, nombre o acepte el Presidente de la República, o, con la autorización o la aprobación de éste, el Secretario de Estado a cuya cartera corresponda el negocio a que se refiere el acto; sin perjuicio de que el propio Presidente, o el Secretario de Estado a quien éste autorice para ello, puedan realizar o ejecutar esos actos ellos mismos en nombre del Estado, o en su interés o a su cargo.

En la especie, los decretos atacados en inconstitucionalidad tienen como objetivo que la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, proceda a la conformación de equipos de abogados para representar al Estado en el aspecto civil resarcitorio de forma exclusiva, en el marco de los procesos penales relacionado a la corrupción administrativa, no existiendo ninguna norma legal que establezca un régimen especial de representación en esta materia, por lo que está sujeto a los criterios generales de la ley precitada. Sobre lo anterior, la propia Ley Orgánica de la Administración Pública, No.247-12 establece el principio de la avocación en el artículo 77, Alcances de la avocación. Cualquier superior jerárquico podrá, sin necesidad de norma habilitante previa, de oficio o a instancia de parte, avocar el conocimiento y decisión de un asunto concreto y determinado, incluso por razones de oportunidad,



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conveniencia o mérito, que ordinariamente o por delegación sea de competencia de cualquiera de sus inferiores.

La representación jurídica que establece el artículo 5 del decreto atacado, se refiere a los entes y órganos que conforman la Administración Pública centralizada o autónoma, bajo dependencia del Poder Ejecutivo, sobre las cuales el Presidente de la República tiene la máxima jerarquía conforme lo previsto en la Constitución y las leyes, en especial en cuanto concierne a lo establecido en la mencionada ley núm. 1486 sobre la representación del estado en los actos jurídicos y para la defensa en justicia de sus intereses.

Es menester agregar que la Ley Orgánica de la Administración Pública, No.247-12 establece el principio de la avocación en el artículo 77, Alcances de la avocación. Cualquier superior jerárquico podrá, sin necesidad de norma habilitante previa, de oficio o a instancia de parte, avocar el conocimiento y decisión de un asunto concreto y determinado, incluso por razones de oportunidad, conveniencia o mérito, que ordinariamente o por delegación sea de competencia de cualquiera de sus inferiores.

De lo anterior se desprende que, incluso en el hipotético caso en que las leyes prevean una representación particular de la Administración Pública, el presidente de la República estaría para la emisión de este tipo de actos, puesto que la avocación es mecanismo idóneo para representar los intereses del Estado en la recuperación de bienes que sean el producto de ilícitos de corrupción administrativa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Se puede apreciar la errada interpretación del accionante, al entender que existe contradicción en los actos atacados y la Constitución, puesto que confunde el alcance de figuras jurídicas como la incautación, custodia y decomiso, con la de indemnización por los daños provocados o el resarcimiento del daño. Debemos entonces entender que la incautación es una medida provisional otorgada por un juez al Ministerio Público, en procura de resguardar aquellos bienes que formaron parte del delito o que fueron obtenidos con recursos provenientes de la actividad delictiva, mientras que el decomiso es la sanción penal otorgada por el juez en su sentencia, luego de comprobada la vinculación de los bienes con el delito mismo o como fruto del delito, convirtiéndose en una sanción de naturaleza penal.

Por su parte lo procurado por los abogados designados por el ejecutivo para la restitución del patrimonio, al margen de las sanciones penales, es el resarcimiento del daño a través de la condena a sanciones pecuniarias de naturaleza civil, por esta razón estos abogados, de conformidad con las atribuciones que le confiere la ley se constituyen en actores civiles ante los tribunales de manera que, conjuntamente con la acción penal, sostenida por el Ministerio Público, puedan los jueces penales valorar el daño causado al Estado Dominicano con la comisión del delito y acordar la correspondiente indemnización, no existiendo así contradicción normas, pues una procuran sanciones penales y otras indemnizaciones de tipo civil.

Preciso es insistir en que las atribuciones que ejercen los abogados contratados por el Estado -al abrigo de los decretos de referencia- en modo alguno interfieren con las atribuciones que la Constitución y las leyes confieren al Ministerio Público para investigar los ilícitos de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

corrupción y ejercer la acción penal en representación de la sociedad, por lo que carece de validez la pretensión de nulidad constitucional que realiza la parte accionante.

4.3. Opinión del Amicus Curiae

En su instancia depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el nueve (9) de diciembre de dos mil veintidós (2022), el Equipo de Recuperación de Patrimonio Público, conformado por los Licdos. Jorge Luis Polanco Rodríguez, Claudia Álvarez Troncoso, Manuel Conde Cabrera, Rafael Rivas Solano y Fernando Paíno Henríquez Dájer, pretenden que se declare admisible su intervención y de manera principal que se declare inadmisibile la presente acción directa en inconstitucionalidad por falta de objeto. De manera subsidiaria, que se declare su inadmisibilidad en razón de que los decretos impugnados constituyen actos administrativos de efectos particulares, cuya tutela no corresponde al control de constitucionalidad.

De manera subsidiaria, los intervinientes en calidad de *amicus curiae* consideran que procede el rechazo de la acción, por entender que los decretos impugnados fueron emitidos en plena armonía con el contenido de la Constitución y su normativa complementaria. Para justificar sus pretensiones, exponen los siguientes argumentos:

Honorables magistrados, el Decreto 499-21 en su totalidad, y el artículo 4 del Decreto 22-21 fueron derogados por el Decreto núm. 199-22 que deroga el Dec. núm. 499-21 que constituyó el Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado. Modifica el artículo 4 del Dec. núm. 22-21. Dispone que el consultor jurídico del Poder Ejecutivo queda habilitado para suscribir los contratos de representación jurídica que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estime necesarios para regir la relación del Estado con los abogados coordinadores y los miembros de sus respectivos equipos. Gaceta Oficial núm. 11065 del 9 de abril de 2022, que establece:

ARTÍCULO 1. Queda derogado el Decreto núm. 499-21 del 11 de agosto de 2021 que constituyó el Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado.

ARTÍCULO 2 Se modifica el artículo 4 del Decreto núm. 22-21 del 13 de enero de 2021. para que en lo adelante sea leído de la manera siguiente:

ARTÍCULO 4. El consultor jurídico del Poder Ejecutivo queda habilitado para suscribir los Contratos de Servicios de Representación Jurídica que estime necesarios para regir la relación del Estado con los abogados coordinadores de equipo y los miembros de sus respectivos equipos, para realizar todos los actos necesarios para consecución del objeto del presente decreto.

ARTICULO 3. Envíese a los órganos correspondientes para los fines de lugar.

En tal virtud, al quedar derogado el Decreto 499-21 impugnado, carece de objeto la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa en lo relativo a éste. Sobre el medio de inadmisibilidad por falta de objeto propuesto, ha juzgado este Tribunal Constitucional que:

Mediante la Sentencia TC/0023/12, del veintiséis (26) de junio de dos mil doce (2012), para situaciones como la anterior, en que por



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modificación o derogación de la norma la infracción a la constitución no se encuentra más en el ordenamiento, el Tribunal ha establecido que tales casos serán declarados inadmisibles, puesto que al no existir ya la norma cuestionada queda sin Objeto la acción directa de inconstitucionalidad y la falta de objeto resulta un medio de inadmisión admitido tradicionalmente por la jurisprudencia dominicana.

Este precedente ha sido confirmado en las sentencias TC/0024/12, TC/0025/13 y TC/0124/13, por lo que procede, en consecuencia, declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad. (resaltado agregado)

En el caso de marras, el Decreto 499-21 no ha sido modificado por otra normativa que justifique la aplicación del principio de oficiosidad en favor de la parte accionante, sino que el mismo ha sido extirpado del ordenamiento jurídico por un decreto posterior de ahí que la acción en cuestión, reiteramos, deviene inadmisibile con relación al referido Decreto 499-21 por carecer de objeto.

Deviene oportuno precisar que -como es del conocimiento de este tribunal-, la falta de objeto como medio de inadmisión plantada en este Amicus Curiae encuentra asidero por aplicación del principio de supletoriedad, consagrado como uno de los principios rectores de la LOTCPC.¹

¹Artículo 7.- Principios Rectores. El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores: 12) Supletoriedad. Para la solución de toda imprevisión, oscuridad, insuficiencia o ambigüedad de esta ley, se aplicarán supletoriamente los principios generales del Derecho Procesal Constitucional y sólo subsidiariamente las normas procesales afines a la materia discutida, siempre y cuando no contradigan los fines de los procesos y procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Atendiendo a las consideraciones desarrolladas en este acápite, que oportunamente corroborará este Tribunal Constitucional, nos referiremos en nuestros próximos medios exclusivamente al Decreto 22-21, siendo éste el único de los dos decretos impugnados que mantiene su vigencia en el ordenamiento jurídico.

IV. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad por tratarse de un acto administrativo de efectos particulares:

Entre las atribuciones del presidente de la República se encuentra la de expedir decretos, tal como prescribe el artículo 128, numeral 1, literal b de la Constitución.² En este caso, como veremos, los decretos impugnados son actos administrativos de alcance particular, por lo que escapan a la tutela del control concentrado de la Constitución. Respecto a la posibilidad de que un decreto sea considerado un acto administrativo con efectos particulares, la doctrina especializada coincide en que (...) no existe ningún impedimento para considerar que el decreto es un acto administrativo en tanto resolución dictada por un órgano del Estado, como lo es el ejecutivo, en ejercicio de su competencia y que crea consecuencias jurídicas concretas que pueden ser para un individuo en lo particular o para un grupo de ellos y que buscan un fin determinado (...).

Pues bien, el Estado dominicano, vía Presidencia de la República Dominicana y mediante el Decreto núm. 22-21, otorgó mandato especial de representación a un colectivo de abogados determinado con

² Artículo 128.- Atribuciones del presidente de la República. La o el presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado. 1) En su condición de Jefe de Estado le corresponde: b) Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario.



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

el fin específico de recuperar bienes, valores y activos propiedad del Estado en manos de terceros por apropiación ilegítima o bajo cualquier título o medio operativo. Se trata, en consecuencia, de un acto administrativo de efectos particulares y que sólo incide en situaciones concretas, por lo que su tutela le corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativas y no al Tribunal Constitucional. Así lo establece la Constitución de la República, la LOTCPC y el precedente constante de este Tribunal Constitucional. Veamos.

*De igual manera, en palabras de este Tribunal Constitucional:*³

(...) la acción directa de inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada en estos casos para actos de carácter administrativo con efectos particulares. De ahí que la acción directa está orientada al ejercicio de un control in abstracto de los actos administrativos del poder público, es decir, de su contenido, razón por la cual procede declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa al no encontrarse el acto impugnado sujeto al control concentrado de constitucionalidad .

*Deviene oportuno citar igualmente el siguiente precedente de este Tribunal Constitucional, donde respecto a las violaciones constitucionales producidas por actos administrativos de alcance particular ha expresado que.*⁴

Los actos administrativos de efectos particulares. y que sólo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción en

³TC/0201/017, del doce (12) de abril de dos mil diecisiete (2017).

⁴Sentencia TC/0041/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

amparo si se violan derechos fundamentales (Art. 75 de la Ley No. 137-11) o por la jurisdicción contenciosa administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias (Art. 53 de la Ley No. 137-11). por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional [...]

En consecuencia, tal y como se ha expuesto anteriormente, es de nuestro juicio que el Decreto 22-21 se enmarca en los actos administrativos singulares, circunscrito a situaciones particulares y dirigidos a particulares. Conclusión a la que arribamos partiendo de los siguientes supuestos:

En primer lugar, el Decreto 22-21 surte efectos directos particulares objetivos concretos sobre el equipo de abogados que ha recibido mandato para. representar al Estado dominicano en los procesos judiciales que en el referido decreto se describe. Recordemos que -y en esto coincidimos con el jurista dominicano Francisco Álvarez Martínez⁵- (...) el contrato de representación de servicios es un contrato intuito personae, como especie del género contrato de confianza, que se celebra exclusivamente en atención a las cualidades especiales que detenta el contratante, lo que acentúa y evidencia aún más los efectos particulares y especiales del Decreto 22-21.

En segundo lugar, el Decreto 22-21, lejos de crear una situación jurídica general, abstracta e impersonal, tiene un objeto muy específico e individualizado, reiteramos: la representación del Estado dominicano

⁵ALVAREZ, Francisco. La contratación de abogados desde la administración pública. Publicado en fecha 16 de abril de 2021, disponible en el enlace: <https://acento.com.do/opinion/la-contratacion-de-abogados-desde-la-administracion-publica-8934336.html>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para recuperar bienes, valores y activos propiedad del Estado en manos de terceros por apropiación ilegítima o bajo cualquier título o medio operativo, así como la gestión y acreditación de los intereses del Estado en el reclamo de las acciones indemnizatorias mediante la constitución en actor civil en procesos penales vinculados a corrupción administrativa o de cualquier otra naturaleza y en los que se comprueben lesiones a derechos patrimoniales del Estado.

Con lo anterior queremos inferir, en términos llanos, que el Decreto 22-21 se dirige a personas particulares y tiene efectos jurídicos objetivos y limitados, por lo que, repetimos, se trata de un acto administrativo cuya tutela corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa y no a este Tribunal Constitucional.

Es incierto que los decretos impugnados (incluyendo el derogado Decreto 499-21) transgredan la independencia de funciones que supone la separación de poderes públicos con la extralimitación del Poder Ejecutivo; resulten innecesarios; vulneren el derecho de defensa de la parte accionante; constituya una doble representación del Estado o hayan despojado al Ministerio Público de sus funciones, como argumenta erradamente la parte accionante. Veamos.

El accionante alega violación al artículo 4 de la Constitución, por supuestamente haber transgredido los decretos impugnados la independencia de funciones que supone la separación de los poderes públicos. Una apreciación incorrecta a nuestro juicio pues tal y como señala el artículo 128, numeral 1, literal b de la Constitución, el Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado se encuentra facultado para expedir decretos, reglamentos e instrucciones



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuando fuere necesario.⁶ Justamente, parte del objeto del Decreto núm. 22-21, es instruir a la administración a realizar todas las actuaciones tendentes a materializar la recuperación de bienes, fondos y valores distraídos del patrimonio del Estado.

En adición a lo expuesto en el párrafo antecedente, según el artículo 128, numeral 2, literal d de la Constitución, el presidente de la República, en su condición de Jefe de Gobierno tiene la facultad de celebrar contratos.⁷ A su vez, según el artículo 128, numeral 3, literal e de la Constitución, el presidente de la República, en su condición de Jefe de Estado y de Gobierno,⁸ posee además de las atribuciones previstas en la Constitución, aquellas previstas en las leyes.⁹

En armonía con el artículo anteriormente citado, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública⁷ establece entre las atribuciones del presidente de la República, la de ejercer la dirección superior del aparato administrativo en su conjunto, con el propósito de garantizar una gestión administrativa armónica y eficiente.¹⁰

Como si todo lo antes expuesto no fuera suficiente, los artículos 1, 5 y 11 de la Ley No. 1486 de Representación del Estado en los actos

⁶) En su condición de jefe de Estado le corresponde: b) Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario;

⁷Celebrar contratos sometiéndolos a la aprobación del Congreso Nacional cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de bienes del Estado, al levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general, de acuerdo con la Constitución. El monto máximo para que dichos contratos y exenciones puedan ser suscritos por el presidente de la República sin aprobación congresual, será de doscientos salarios mínimos del sector público;

⁸) Como jefe de Estado y de Gobierno le corresponde: e) Las demás atribuciones previstas en la Constitución y las leyes.

⁹Ley Orgánica de la Administración Pública núm. 247-12, del catorce (14) de agosto de dos mil doce (2012), Gaceta Oficial núm. 10691.

¹⁰ Artículo 17.- *Atribuciones. Le corresponde al o a la presidente de la República, además de sus atribuciones o competencias constitucionales, las siguientes: I. Ejercer la dirección superior del aparato administrativo en su conjunto, con el propósito de garantizar una gestión administrativa armónica y eficiente;*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídicos¹¹ disponen de manera explícita la facultad y mecanismos con que cuenta el presidente de la República para otorgar mandato ad litem a terceros en representación del Estado. A continuación, transcribimos los referidos artículos:

Art. 1.- Los actos jurídicos concernientes a la administración pública que puedan o deban realizarse o ejecutarse en nombre del Estado, o en su interés o a su cargo, y cuya realización o ejecución no estuviere privativamente atribuida por la Constitución o por la ley a uno o varios determinados funcionarios públicos, o a uno o varios determinados organismos gubernamentales o establecimientos públicos expresamente investidos por la ley con existencia autónoma o personalidad moral, podrán ser realizados o ejecutados en nombre de Estado, o en su interés a su cargo, por los representantes, mandatarios o agentes que constituya, autorice, nombre o acepte el Presidente de la República, o, con la autorización o la aprobación de éste, el Secretario de Estado a cuya cartera corresponda el negocio a que se refiere el acto; sin perjuicio de que el propio Presidente, o el Secretario de Estado a quien éste autorice para ello, puedan realizar o ejecutar esos actos ellos mismos en nombre del Estado, o en su interés o a su cargo.

Art. 5.- Los funcionarios que tienen por la ley la representación del Estado, y los mandatarios instituidos por éstos, podrán asumir en justicia la representación del Estado, aun cuando se trate de demandas o procedimientos relativos o derechos que no tengan su origen en actos de gestión; pero el Presidente de la República o el Secretario de Estado de Justicia podrán en todos los casos encomendar dicha representación a mandatarios ad litem de su libre elección, y podrá escoger para este

¹¹ Ley para la Representación del Estado en los Actos Jurídicos. - G. O. No.5148, del 28 de marzo de 1938.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fin, a cualquier funcionario del ministerio público, aunque no ejerza su ministerio en el tribunal que deba conocer de la instancia o del procedimiento de que se trate.

Art. 11.- El mandatario ad litem del Estado está facultado para intentar, en nombre de éste, cualquier vía de recurso contra las sentencias que recaigan en la instancia que le esté encomendada, y para continuar, en la nueva instancia esa representación, salvo instrucciones en contrario del presidente de la República o del Secretario de Estado de Justicia. En consecuencia, es incierto que los decretos impugnados atenten contra la separación de los poderes del Estado, pues es la propia Constitución y las leyes precitadas que delegan en el presidente de la República las atribuciones de emitir decretos como los que su constitucionalidad ha sido cuestionada.

Por otro lado, le imputa la parte accionante a los decretos impugnados una supuesta violación al art. 40, numeral 15 de la Constitución, pues (...) no son justos ni útiles para la comunidad, indicando que las funciones de la entidad creada por el Decreto 499-21 -es decir, el Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado-, están perfectamente cubiertas por un órganos como el Ministerio Público y la Oficina Encarga de la Custodia y Cuidado de los Bienes Incautados (OCABID). Dicho argumento no debería encontrar ningún tipo de asidero ante este Tribunal Constitucional, en tanto el Decreto núm. 499-21 que creó la referida entidad, fue derogado por lo que dicho alegato carece de objeto y pertinencia.

En la especie, mediante Decreto núm. 22-21, de fecha 13 de enero de 2021, el jefe de Estado y de gobierno, presidente constitucional de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

República Dominicana, Luis Abinader, otorgó poder especial y mandato ad litem a los coordinadores de equipo, para representar al Estado dominicano en los procesos judiciales y acciones legales de diversa naturaleza que sean identificadas como necesarias para recuperar bienes, fondos y valores distraídos del patrimonio público bajo cualquier modalidad operativa, ya sea por sustracción, incumplimiento, desviación, así como por la comisión de infracciones o ilícitos penales: omisión, negligencia, imprudencia o cualquier violación a las leyes, lo que como ha quedado evidenciado en nada colide con las funciones atribuidas al Ministerio Público en la Constitución y en las leyes vinculantes.

Resulta pues irónico que se impute a este decreto carecer de utilidad para las finanzas públicas, si tenemos en cuenta que precisamente, uno de los objetivos principales -sobre todo del Decreto 22-21, es nada menos que la recuperación de los recursos y bienes distraídos del patrimonio público a causa de la corrupción administrativa, violaciones legales, irregularidades y negligencias:

En conclusión, los dos decretos que han sido impugnados en la acción directa de inconstitucionalidad que ocupa nuestra atención, y a juicio de los suscribientes del presente amicus curiae, son conformes con la Constitución de la República Dominicana.

5. Documentos relevantes

En el marco del conocimiento de la presente acción directa de inconstitucionalidad fueron depositados los siguientes documentos:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Original de la instancia depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional, contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Adán Benoni Cáceres Silvestre el catorce (14) de octubre de dos mil veintidós (2022).
2. Copias de los decretos núm. 22-21 y 499-21, del trece (13) de enero y once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), respectivamente.
3. Original de la opinión del Poder Ejecutivo, depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022).
4. Original de la opinión de la Procuraduría General de la República, depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022).
5. Original del escrito ampliatorio de la instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Adán Benoni Cáceres Silvestre, depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintitrés (23) de febrero de dos mil veintitrés (2023).
6. Original del escrito de Amicus Curiae, interpuesto por los Licdos. Jorge Luis Polanco Rodríguez, Claudia Álvarez Troncoso, Manuel Conde Cabrera, Rafael Rivas Solano y Fernando Paíno Henríquez Dájer, depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el nueve (9) de diciembre de dos mil dos mil veintidós (2022).
7. Copia del Decreto núm. 199-22 del veintisiete (27) de abril de dos mil veintidós (2022).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, celebró una audiencia pública para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad el diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023), compareciendo todas las partes litigantes y quedando el expediente en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

Este tribunal constitucional es competente para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1 de la Constitución 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).

8. Legitimación activa o calidad del accionante

8.1. La legitimación activa o calidad ha sido definida en la jurisprudencia constitucional como *la capacidad procesal que le reconoce el Estado a un persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes* (véase la Sentencia TC/0131/14).

8.2. En relación con la legitimación para accionar en inconstitucionalidad, el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido [...].

8.3. En ese mismo tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece: *Calidad para accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.*

8.4. En la especie, la parte accionante, Adán Benoni Cáceres Silvestre, sustenta su interés legítimo y jurídicamente protegido en relación con los actos atacados, ya que están siendo utilizados en desmedro de sus derechos fundamentales dentro de un proceso penal seguido por el Ministerio Público en su contra.

8.5. No obstante, es necesario que este órgano colegiado precise lo concerniente a la legitimación de que gozan todas las personas para ser parte con interés legítimo y jurídicamente protegido en la especie que este tribunal conoce.

8.6. Mediante su Sentencia TC/0345/19,¹² este órgano constitucional estableció, como precedente vinculante, el criterio que, a continuación, se transcribe:

¹² Dictada el dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal¹⁷ 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tribunal18, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

8.7. En el presente caso, a partir de lo establecido en los textos indicados precedentemente, este tribunal constitucional entiende que el señor Adán Benoni Cáceres Silvestre tiene calidad para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al ser un ciudadano dominicano.

9. Intervención del amicus curiae

9.1. La intervención del *amicus curiae* en los procesos constitucionales fue regulada por el Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del diecisiete (17) de diciembre de dos mil catorce (2014). En su artículo 23 se establece:

Amicus curiae: Se considera amicus curiae o amigo del Tribunal a la persona física o jurídica, o a la institución del Estado que, ajena al litigio o al proceso del cual está apoderado el Tribunal Constitucional, somete un escrito de opinión con el objeto de colaborar en su edificación.

El amicus curiae participa en casos de trascendencia constitucional o que resulten de interés público, como son la acción directa de inconstitucionalidad, el control preventivo de los tratados internacionales y los recursos de revisión constitucional de amparo en los cuales se ventilen derechos colectivos y difusos. Deberá poseer reconocida competencia sobre la cuestión debatida y su opinión carece de efectos vinculantes para el Tribunal Constitucional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.2. Conforme a la documentación aportada en su escrito de intervención, el *amicus curiae* es una institución sin fines de lucro incorporada siguiendo el procedimiento establecido en la ley que rige la materia, de donde se infiere que cuenta con personería jurídica y por tanto con capacidad procesal para actuar en justicia. Se verifica, además, que su objeto está en consonancia con la protección de derechos que pueden verse afectados con la aplicación de las normas impugnadas.

9.3. Dado que el accionante ha planteado la inadmisibilidad del *amicus curiae*, derivado del incumplimiento del plazo previsto para la intervención, nos permitimos examinar su admisibilidad.

9.4. En esta materia la participación del *amicus curiae* debe producirse a través de un escrito depositado en la Secretaría del Tribunal Constitucional en un plazo de quince (15) días calendario, contado a partir de la publicación de un extracto en el portal institucional, tal como lo dispone el artículo 24 del citado instrumento jurisdiccional. En ese sentido, la parte *in fine* del artículo 24 del citado instrumento jurisdiccional precisa que *si el escrito del amicus curiae es presentado después de vencido el plazo, no será tomado en consideración*.

9.5. En esa línea hemos verificado que el extracto de la acción directa de inconstitucionalidad, antes descrito, fue publicado en el portal institucional de este tribunal el dos (2) de noviembre de dos mil veintidós (2022), mientras que la instancia que contiene la intervención del *amicus curiae* fue depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el nueve (9) de diciembre de dos mil veintidós (2022), es decir, treinta y seis (36) días calendario después de su publicación.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.6. En ese sentido, este tribunal considera que la instancia depositada por el Equipo de Recuperación de Patrimonio Público, conformado por los Licdos. Jorge Luis Polanco Rodríguez, Claudia Álvarez Troncoso, Manuel Conde Cabrera, Rafael Rivas Solano y Fernando Paíno Henríquez Dájer en la fecha antes señalada, en calidad de *amicus curiae* en la presente acción de directa de inconstitucionalidad promovida por el señor Adán Benoni Cáceres Silvestre, fue presentada en forma extemporánea, por lo que se acoge el medio de inadmisión promovida por el accionante y no será considerada en la especie tal como lo dispone la parte *in fine* del artículo 24 del Reglamento Jurisdiccional, sin necesidad de hacer constar en el dispositivo.

9.7. Atendiendo a la solución adoptada en el párrafo que precede, este colegiado se exime de analizar las demás cuestiones planteadas sobre este aspecto de la controversia por el *amicus curiae*.

10. Inadmisibilidad de la acción

10.1. El accionante reclama mediante su acción directa en inconstitucionalidad la nulidad de los decretos núm. 22-21 y 499-21, del trece (13) de enero y once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), respectivamente, por presuntamente transgredir los artículos 4, 40.15, 69.4, 69.7, 69.10, 93, 128.1 b), 128.2 e), 138 y 169.1 de la Constitución dominicana, relativos al Gobierno de la nación y separación de poderes, el derecho a la libertad y seguridad personal, la tutela judicial efectiva y el debido proceso, atribuciones del Congreso Nacional y del presidente de la República, principios de la Administración Pública y definición y funciones del Ministerio Público.

10.2. Respecto al Decreto núm. 499-21, este disponía lo relativo a la Constitución del Fideicomiso del Patrimonio Público Recuperado en el marco



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de las disposiciones de la Ley núm. 189-11¹³ para el Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso de la República Dominicana; del Decreto núm. 95-11, del dos (2) de marzo de dos mil once (2011), que establece el reglamento para regular los que se requieren para el funcionamiento de la figura del fideicomiso en sus distintas modalidades, así como las demás normas legales complementarias aplicables.

10.3. En la especie, este tribunal verifica que el referido decreto núm. 499-21 fue derogado expresamente por el Decreto núm. 199-22, del veintisiete (27) de abril de dos mil veintidós (2022), el cual en su artículo 1 dispuso lo siguiente:

Queda derogado el Decreto núm. 499-21 del 11 de agosto de 2021 que constituyó el Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado.

10.4. El Tribunal ha establecido reiteradamente el criterio de la inadmisibilidad de las acciones directas en inconstitucionalidad cuando se trata de actos ya extinguidos, ya sea por derogación posterior (Sentencia TC/0023/12) o bien, por haberse consumado el tiempo en el cual debió regir la norma cuestionada (Sentencia TC/0025/13). En efecto, el tribunal ha señalado:

Es preciso señalar que dada la facultad que tiene la Junta Central Electoral para dictar resoluciones administrativas, estas pueden ser dictadas para un objeto determinado, como ha ocurrido en el caso de la especie. En ese orden de ideas, si lo que el acto dispone es cumplido, el objeto del acto se agota en sí mismo, produciendo el cese de sus efectos lo cual implica la extinción del acto administrativo...Es preciso poner de manifiesto que durante la pendencia del presente recurso de inconstitucionalidad el objeto de la resolución al que nos referimos en

¹³ Del del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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...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. [Sentencia TC/0025/13, de seis (6) de marzo de dos mil trece (2013)].

10.5. En consecuencia, con la entrada en vigencia del Decreto núm. 199-22, que derogó al Decreto núm. 499-21, y en virtud de los precedentes sobre la materia que han sido invocados, el Tribunal procederá a declarar la inadmisibilidad de la acción directa sobre la inconstitucionalidad del referido decreto núm. 499-21, impugnado, por carecer de objeto.

10.6. Asimismo, el otro acto impugnado por el accionante es el Decreto núm. 22-21, el cual declara de interés nacional la recuperación de los bienes, fondos y valores distraídos del patrimonio estatal, a fin de que estos sean restituidos al erario y sean empleados en la ejecución de planes y proyectos de desarrollo nacional que redunden en la mejoría de la calidad de vida del pueblo dominicano, el cual a su vez, fue modificado por el referido decreto núm. 199-22, que en su artículo 2 dispone lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Se modifica el artículo 4 del Decreto núm. 22-21 del 13 de enero de 2021, para que en lo adelante sea leído de la manera siguiente:

ARTÍCULO 4. El consultor jurídico del Poder Ejecutivo queda habilitado para suscribir los Contratos de Servicios de Representación Jurídica que estime necesarios para regir la relación del Estado con los abogados coordinadores de equipo y los miembros de sus respectivos equipos, para realizar todos los actos necesarios para consecución del objeto del presente decreto.

10.7. En el párrafo precedente se lee que ciertamente el referido decreto núm. 199-22, modifica el artículo 4 del Decreto núm. 22-21, respecto a la representación del Estado dominicano y al papel de la Consultoría Jurídica en la contratación de los profesionales que considere pertinentes para los fines descritos en dicho instrumento jurídico.

10.8. No obstante lo anterior, fue promulgada la Ley núm. 60-23,¹⁴ para la administración de bienes secuestrados, incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, la cual establece un nuevo sistema de administración, control, mantenimiento de los bienes que sean secuestrados, abandonados o incautados en el curso de un proceso penal o de extinción de dominio, en los casos en que se disponga su decomiso o se declare la extinción de dominio mediante sentencia definitiva.

10.9. Esta ley núm. 60-23 crea el Instituto Nacional de Custodia y Administración de Bienes Incautados, Decomisados y en Extinción de Dominio (INCABIDE), provisto de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrito al Ministerio de Hacienda, órgano responsable de

¹⁴ Promulgada el 27 de octubre del 2023.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la administración y destino de los bienes, el cual a partir de su funcionamiento se convierte en el continuador jurídico de la otrora Oficina de Custodia y Administración de Bienes Incautados y Decomisados (OCABID).

10.10. Este colegiado considera que con la entrada en vigencia de la referida ley núm. 60-23, queda derogado tácitamente el Decreto núm. 22-21, pues las competencias y atribuciones dadas en el decreto a la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo pasan a ser atribuciones y competencias del Director Ejecutivo del (INCABIDE); así lo señala su artículo 22:

Capacidad para contratar. El director ejecutivo podrá celebrar contratos de arrendamiento, comodato, administración, fiduciarios, de alianza público-privada y cualquier otro que sea necesario para el cumplimiento de sus fines, de acuerdo a las disposiciones de esta ley.

10.11. Existen varias causas en virtud de las cuales cesa la eficacia de una ley, decreto o acto administrativo, dentro de las que se encuentran, entre otras, el cumplimiento del objeto del instrumento, la desaparición de los presupuestos fácticos que dieron origen al acto, el vencimiento del plazo que contenga la norma, el cumplimiento de condiciones resolutorias, la anulación o revocación o su derogación tácita o expresa. Cuando se verifica una de esas causas, el texto legal de que se trate deja de existir en el ordenamiento jurídico.

10.12. En situaciones similares, este tribunal se ha pronunciado al respecto y ha establecido que:

(...) al quedar sin efecto el Decreto No.1026-01, (...) la norma cuestionada desapareció de nuestro ordenamiento jurídico dejando sin objeto la presente acción directa en inconstitucionalidad, y al resultar



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la falta de objeto un medio de inadmisión admitido tradicionalmente por la jurisprudencia dominicana, procede, en consecuencia, declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa en inconstitucionalidad.¹⁵

10.13. En otro caso de similar que constituye una reiteración del criterio establecido precedente anterior, el Tribunal Constitucional, mediante la mencionada Sentencia TC/0025/12, del veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012), determinó lo siguiente:

[...]al derogarse en virtud del artículo 85.2 de la Resolución (...) no hay dudas de que el objeto perseguido mediante la presente acción directa en inconstitucionalidad desapareció de nuestro ordenamiento jurídico, al abrogarse la norma cuestionada y reconocerle, la disposición que sustituyó a la referida Resolución No.4-00, la situación jurídica reclamada por la accionante; por lo que, siendo la falta de objeto un medio de inadmisión tradicionalmente aceptado por la jurisprudencia dominicana, procede en consecuencia, declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa en inconstitucionalidad.

10.14. Asimismo, el Tribunal Constitucional, mediante su sentencia TC/0072/13, del siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), señaló lo siguiente:

La falta de objeto tiene como característica esencial que el recurso no surtiría ningún efecto, por haber desaparecido la causa que da origen al mismo, es decir, carecería de sentido que el Tribunal lo conozca, pues la norma impugnada ya no existe [...] (pág. 13).

¹⁵ Sentencia TC/0023/12, del 21 de junio de 2012.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.15. De igual manera, mediante la Sentencia TC/0006/12, del veintiuno (21) de marzo de dos mil doce (2012), estableció el criterio siguiente:

De acuerdo con el artículo 44 de la Ley No. 834 del 15 de julio de 1978, la falta de objeto constituye un medio de inadmisión; y, aunque estamos en presencia de un proceso constitucional, resulta procedente aplicar la indicada norma de derecho común (pág. 11). Criterios estos ratificados por este tribunal en la Sentencia TC/0272/13 del veintiséis (26) de diciembre de dos mil trece (2013), en el inciso d) de la página 21.

10.16. En este sentido, en virtud de que con la entrada en vigencia de la referida ley núm. 60-23, las disposiciones del decreto atacado, núm. 22-21, carecen de efecto, puesto que quedaron derogadas por la misma, conduce indefectiblemente a la carencia de objeto e interés jurídico, conforme a los criterios aplicados por el Tribunal Constitucional en los supuestos antes citados. Consecuentemente, la presente acción directa de inconstitucionalidad, al carecer de objeto, deviene en inadmisibile.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados José Alejandro Ayuso y Alba Luisa Beard Marcos, 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 Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; y los votos disidentes de los magistrados Justo Pedro Castellanos Khoury y Eunisis Vásquez Acosta.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibles la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Adán Benoni Cáceres Silvestre, contra los decretos núms. 22-21 y 499-21, del trece (13) de enero y once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), respectivamente, por los motivos expuestos anteriormente.

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

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, señor Adán Benoni Cáceres Silvestre; al Poder Ejecutivo de la República Dominicana; y a la Procuraduría General de la República.

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; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), en lo adelante, “Ley núm. 137-11” y respetando la opinión de la mayoría del Pleno, formulo el presente voto salvado; mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues aun cuando comparto la solución provista, difiero de algunos de sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. El señor Adán Benoni Cáceres Silvestre radicó una acción directa de inconstitucionalidad contra el Decreto núm. 22-21 del trece (13) de enero de dos mil veintiuno (2021), que declara de interés nacional la recuperación de bienes, fondos y valores distraídos del patrimonio estatal, y el Decreto núm. 499-21 del once (11) de agosto del mismo año, que dispone la constitución de un fideicomiso público con el objeto de recibir los recursos provenientes de los bienes recuperados, administrarlos e invertirlos según su naturaleza y criterio de riesgo, así como servir de mecanismo para supervisar el cumplimiento de las metas y objetivos de recuperación, entre otros aspectos.

2. La mayoría de los jueces que integran este Tribunal hemos concurrido en declarar inadmisibles las acciones directas de inconstitucionalidad por carencia de objeto, en razón de que el indicado Decreto núm. 499-21 fue derogado expresamente por el Decreto núm. 199-22, de fecha veintisiete (27) de abril de dos mil veintidós (2022), y, a su vez, la entrada en vigencia de la Ley para la administración de bienes secuestrados, incautados y abandonados en los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, núm. 60-23, derogó tácitamente el referido Decreto núm. 22-21.

3. Sin embargo, previo a decretar la carencia de objeto de una acción directa de inconstitucionalidad, conviene que este Colegiado considere aspectos que son relevantes y que en el futuro podrían conducir a una solución distinta a la que plantea la presente sentencia.

II. ALCANCE DEL VOTO: EN EL FUTURO, EN SUPUESTO SUSTANCIALMENTE ANÁLOGO A LA ESPECIE, EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEBE CONSIDERAR SI LOS PRESUPUESTOS PROCESALES DAN LUGAR A LA CARENCIA DE OBJETO DE LA ACCIÓN DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD

4. Tal como hemos señalado, esta sentencia declara carente de objeto la acción directa de inconstitucionalidad promovida por el señor Adán Benoni Cáceres Silvestre contra los Decretos núm. 499-21 y 22-21 antes señalados, solución que compartimos, dado que la inadmisibilidad del primer acto jurídico tiene lugar, ineludiblemente, por la derogación expresa contenida en el artículo 1 del Decreto núm. 199-22, que textualmente expresa: *Queda derogado el Decreto núm. 499-21 del 11 de agosto de 2021 que constituyó el Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado.*

5. En relación con el Decreto núm. 22-21, resulta provechoso reflexionar sobre los motivos en que descansa la carencia de objeto decretada, a fin de propiciar otra perspectiva que pudiese incidir, en el futuro, en la valoración de elementos disímiles a los señalados en esta sentencia antes de determinar si se



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

produce la inadmisibilidad de la acción por esta causa. Al respecto, la decisión que nos ocupa expone lo siguiente:

10.6. Asimismo, el otro acto impugnado por el accionante es el Decreto núm. 22-21, de fecha trece (13) de enero de dos mil veintiuno (2021), el cual declara de interés nacional la recuperación de los bienes, fondos y valores distraídos del patrimonio estatal, a fin de que estos sean restituidos al erario y sean empleados en la ejecución de planes y proyectos de desarrollo nacional que redunden en la mejoría de la calidad de vida del pueblo dominicano, el cual a su vez, fue modificado por el referido Decreto núm. 199-22, el cual en su artículo 2 dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 2. Se modifica el artículo 4 del Decreto núm. 22-21 del 13 de enero de 2021, para que en lo adelante sea leído de la manera siguiente:

ARTÍCULO 4. El consultor jurídico del Poder Ejecutivo queda habilitado para suscribir los Contratos de Servicios de Representación Jurídica que estime necesarios para regir la relación del Estado con los abogados coordinadores de equipo y los miembros de sus respectivos equipos, para realizar todos los actos necesarios para consecución del objeto del presente decreto.

10.7. Del párrafo precedente se lee que ciertamente el referido Decreto núm. 199-22, de fecha veintisiete (27) de abril de dos mil veintidós (2022), modifica el artículo 4 del Decreto núm. 22-21, respecto a la representación del Estado dominicano y al papel de la Consultoría



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Jurídica en la contratación de los profesionales que considere pertinentes para los fines descritos en dicho instrumento jurídico.

10.8. No obstante lo anterior, fue promulgada la Ley núm. 60-23 , para la administración de bienes secuestrados, incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, la cual establece un nuevo sistema de administración, control, mantenimiento de los bienes que sean secuestrados, abandonados o incautados en el curso de un proceso penal o de extinción de dominio, en los casos en que se disponga su decomiso o se declare la extinción de dominio mediante sentencia definitiva.

10.9. Esta Ley núm. 60-23 crea el Instituto Nacional de Custodia y Administración de Bienes Incautados, Decomisados y en Extinción de Dominio (INCABIDE), provisto de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrito al Ministerio de Hacienda, órgano responsable de la administración y destino de los bienes, el cual a partir de su funcionamiento se convierte en el continuador jurídico de la otrora Oficina de Custodia y Administración de Bienes Incautados y Decomisados (OCABID).

10.10. Este colegiado considera que con la entrada en vigencia de la referida Ley núm. 60-23, queda derogado tácitamente el Decreto núm. 22-21, pues las competencias y atribuciones dadas en el decreto a la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, pasan a ser atribuciones y competencias del Director Ejecutivo del (INCABIDE), así lo señala su artículo 22:

ARTICULO 22.- Capacidad para contratar. El director (a) ejecutivo podrá celebrar contratos de arrendamiento, comodato, administración,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fiduciarios, de alianza público-privada y cualquier otro que sea necesario para el cumplimiento de sus fines, de acuerdo a las disposiciones de esta ley.

6. Como se observa, las consideraciones previamente expuestas sostienen que las competencias y atribuciones que el Decreto núm. 199-22 dispone en favor del director ejecutivo del Instituto Nacional de Custodia y Administración de Bienes Incautados, Decomisados y en Extinción de Dominio (INCABIDE), en particular aquella relacionada con la capacidad de contratar, han producido, indefectiblemente, la derogación tácita del Decreto núm. 22-21, ya que las funciones que fueron concebidas para su ejecución por parte del consultor jurídico del Poder Ejecutivo, a tenor del Decreto núm. 22-21, relativas a la *Suscripción de Contratos de Representación Jurídica del Estado*, actualmente se enmarcan dentro de la esfera de actuación del director ejecutivo del INCABIDE, por efecto de la Ley núm. 60-23.

7. Aunque comparto algunos razonamientos, esta sentencia deja de lado aspectos medulares relacionados al objeto del Decreto núm. 22-21 y de la Ley núm. 60-23, que merecen atención.

8. Conforme dispone el artículo 1 del Decreto núm. 22-21, se declara de interés nacional la recuperación de bienes, fondos y valores que hayan sido separados del patrimonio estatal, a fin de que sean restituidos al erario y sean empleados en la ejecución de planes y proyectos de desarrollo nacional, a cuyo efecto, de acuerdo con las disposiciones del artículo 2 se formará un equipo de trabajo compuesto por abogados coordinadores y miembros, con el propósito de ejecutar acciones tendentes a la recuperación de activos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Así pues, el referido artículo 2 instruía a la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo a integrar un equipo de profesionales del derecho de reputada trayectoria, prestigio y notoriedad para representar al Estado dominicano en las acciones resarcitorias y restitutivas de bienes, fondos y valores sustraídos, cuya disposición fue modificada posteriormente por el artículo 4 del Decreto núm. 199-22 y al efecto el consultor jurídico del Poder Ejecutivo quedó habilitado para *suscribir los Contratos de Servicios de Representación Jurídica que estime necesarios para regir la relación del Estado con los abogados coordinadores de equipo y los miembros de sus respectivos equipos, para realizar todos los actos necesarios para consecución del objeto del presente decreto.*

10. Sin embargo, el objeto de la Ley núm. 60-23, de conformidad con las disposiciones del artículo 1, consiste en establecer un sistema de administración, control y mantenimiento de los bienes que sean incautados, abandonados o secuestrados en el curso de un proceso penal o de extinción de dominio, así como determinar su destino final en caso de declararse el decomiso o extinción de dominio por medio de sentencia definitiva.

11. Los aspectos anteriores ponen de relieve que estamos en presencia de objetos disímiles: por un lado, el Decreto núm. 22-21 y su modificación otorgan facultad al consultor jurídico del Poder Ejecutivo para contratar a los profesionales que representarán al Estado en las acciones que se lleven a cabo para restituir los bienes que fueron extraídos de la esfera patrimonial del Estado; de otro lado, como hemos dicho, la Ley núm. 60-23 insta un sistema que permite la conservación material de esos bienes o de su valor.

12. Las acciones resarcitorias y restitutivas a las que se refiere el Decreto núm. 22-21 consisten en diligencias de índole administrativa y de carácter judicial, en procura de reintegrar los activos distraídos del patrimonio estatal, lo que



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

significa que se trata de actuaciones que, conforme con el indicado decreto, están relacionadas a la competencia conferida al consultor jurídico del Poder Ejecutivo respecto de la contratación de quienes fungirán como representantes legales del Estado. Esta cuestión escapa de las atribuciones para contratar que la Ley núm. 60-23 reconoce al director ejecutivo del Instituto Nacional de Custodia y Administración de Bienes Incautados, Decomisados y en Extinción de Dominio (INCABIDE), en tanto la suscripción de contratos está limitada al objeto de esa ley, que no es más que la administración, control y mantenimiento de los activos recuperados. Se advierte, pues, que en primer orden deben restituirse los activos para luego conservarlos; lo primero ha sido concebido bajo el imperio del decreto y lo segundo dentro del ámbito de esa ley.

13. Ante la disparidad de objetos advertida y señalada, resulta apropiado que este Colegiado examine el objeto de las leyes y actos administrativos sujetos a control concentrado, con el propósito de determinar si se produce la carencia de objeto de la acción directa de inconstitucionalidad a consecuencia de la promulgación de una ley o la emisión de un acto administrativo.

III. CONCLUSIÓN

14. Esta opinión va dirigida a señalar la importancia de analizar de manera pormenorizada el contenido de los actos y leyes sometidos al control concentrado, especialmente el objeto de esos instrumentos jurídicos, a fin de comprobar si se está en presencia de elementos que conduzcan a declarar la falta de objeto como causa de inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE 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 137-11.¹⁶ En tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las razones que exponemos a continuación:

1. El señor Adán Benoni Cáceres Silvestre presentó una acción directa de inconstitucionalidad en contra de los Decretos Nos. 22-21 y 499-21, de fecha 13 de enero y 11 de agosto de 2021.
2. Que el 27 de octubre de 2023 fue promulgada la Ley No. 60-23 que, entre otras cosas, crea el Instituto Nacional de Custodia y Administración de Bienes Incautados, Decomisados y en Extinción de Dominio (INCABIDE).
3. Los accionantes alegaban que los Decretos Nos. 22-21 y 499-21 resultan violatorios a los artículos 4, 40.15, 69.4, 69.7, 69.10, 93, 128.1 b), 128.2 e), 138 y 169.1 de la Constitución dominicana; pero la mayoría decidió inadmitir la acción por juzgar que carecía de objeto, ya que la Ley No. 60-23 vino a desplazar lo previsto en los Decretos antes mencionados. Consecuentemente, al considerar tácitamente derogadas las normas previstas en los decretos impugnados, el consenso mayoritario resolvió que quedaba extinto el objeto e interés jurídico de la acción.

¹⁶ En adelante, LOTCPC.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. No estamos de acuerdo con la decisión anterior y, por ello nos apartamos del criterio mayoritario, pero antes aclarando, pues, que ello nada tiene que ver con el sustrato jurídico-fáctico que motorizó el caso, sino, 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.

5. 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).

1. Justicia constitucional, supremacía constitucional y control de constitucionalidad

6. 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”,¹⁷ para concluir afirmando que: “Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto”¹⁸ 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

¹⁷ 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.

¹⁸ *Ídem*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*ciudadano*¹⁹, pero también —diríase, incluso, que principalmente— “*para frenar el poder*”²⁰. A tal nivel que, si no logra limitar el poder, podría decirse que no es otra cosa que un “*verdadero pedazo de papel*”²¹ 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*”²² y les permite participar legítimamente “*en el proceso de poder*”.²³

7. 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*”²⁴. 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 detentan el poder.²⁵ Por tanto, la sociedad ha identificado que la mejor manera de lograr aquello es estableciendo frenos en forma de un “*sistema de reglas fijas*”²⁶ que limiten el ejercicio del poder político;²⁷ de tal forma que, todavía con Lowenstein: “*La Constitución se convirtió[,], así[,], en el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder*”.²⁸

8. Por eso, según Eto Cruz, “*desde los orígenes históricos del constitucionalismo ha existido la vocación de controlar los excesos del*

¹⁹ RAY GUEVARA (Milton), *Opinión constitucional*, Amigo del Hogar: Santo Domingo, República Dominicana, 2014, p. 91.

²⁰ *Ídem*.

²¹ JORGE PRATS (Eduardo), *Derecho constitucional*, IUS NOVUM, Santo Domingo, República Dominicana, volumen I, cuarta edición, 2013, p. 69.

²² *Ídem*.

²³ *Ídem*.

²⁴ ARAGÓN REYES (Manuel), *Estudios de derecho constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, España, segunda edición, 2009, p. 163.

²⁵ Cfr. LOWEYNSTEIN (Karl), *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, España, 1957, p. 149.

²⁶ *Ídem*.

²⁷ Cfr. *Ídem*.

²⁸ *Ídem*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

poder”,²⁹ pues muchos actos estatales, expresado a través del poder político, pueden estar revestidos de arbitrariedad o irrazonabilidad.³⁰ “*De ahí que ha surgido la idea de que los excesos deben ser controlados*”.³¹ 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*”³² y “*consagra los mecanismos que permiten hacer efectivos los derechos estipulados a favor de las personas*”.³³ 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, que asegure que las autoridades públicas no tengan nunca el poder ilimitado propio de los déspotas.*³⁴

9. 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*”,³⁵ que, a su vez, es una

²⁹ ETO CRUZ (Gerardo), *Derecho procesal constitucional: su interpretación y desarrollo jurisprudencial*, Grijley, Lima, Perú, 2019, sexta edición, volumen III, p. 1883.

³⁰ *Cfr. Ídem.*

³¹ *Ídem.*

³² TOBO RODRÍGUEZ (Javier), *La Corte Constitucional y el control de constitucionalidad en Colombia*, Ibáñez, Bogotá, Colombia, cuarta edición, 2012, p. 167.

³³ *Ídem.*

³⁴ 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.

³⁵ 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>.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*“garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura”.*³⁶

10. De esta forma, la Constitución *“constituye un principio donde se expresa jurídicamente el equilibrio de las fuerzas políticas en un momento determinado”*,³⁷ y es la *“base indispensable de las normas jurídicas que regulan la conducta recíproca de los miembros de la colectividad estatal”*.³⁸ 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”*.³⁹ 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”*.⁴⁰

11. Estas cualidades suponen que la Constitución comprende un proyecto político que refleja los ideales, valores y principios de un pueblo; una respuesta social, reflejada en disposiciones constitucionales orientadas *“a los requerimientos de la realidad que norma”*;⁴¹ y un contrato social que contiene los acuerdos a los que han llegado las distintas y variadas fuerzas políticas representadas en la asamblea constituyente.⁴² 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”*.⁴³

³⁶ *Ídem.*

³⁷ KELSEN (Hans), *Sobre la jurisdicción constitucional*, Tribunal Constitucional, Santo Domingo, República Dominicana, segunda edición, 2018, pp. 64-65.

³⁸ *Ídem.*

³⁹ 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.

⁴⁰ 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>

⁴¹ BLUME FORTINI (Ernesto), *El proceso de inconstitucionalidad en el Perú*, Adrus, Lima, Perú, 2009, pp. 126-127.

⁴² *Cfr. Ídem.*

⁴³ Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia del 27 de septiembre de 2005, expedientes 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. En la medida que la Constitución logre todo lo anterior, cumple con su “*función distribuidora*”,⁴⁴ en cuanto limita a los gobernantes; y con su “*función regularizadora*”,⁴⁵ en cuanto alcanza cierto balance en las relaciones entre gobernantes y gobernados.⁴⁶ 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 [...]*⁴⁷

13. Este ejercicio de control guarda una importante relación con el Estado constitucional de derecho y, más concretamente, con el Estado social y democrático de derecho como “*respuesta jurídico-política derivada de la actividad intervencionista del Estado*”⁴⁸ y que se funda en “*nuevos valores-derechos*”⁴⁹ 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*”.⁵⁰

⁴⁴ BLUME FORTINI (Ernesto), ob. cit., pp. 126-127.

⁴⁵ *Ídem.*

⁴⁶ *Cfr. Ídem.*

⁴⁷ *Ídem.*

⁴⁸ 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>.

⁴⁹ *Ídem.*

⁵⁰ *Ídem.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. 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*”.⁵¹ 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*”.⁵²

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

16. 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*”.⁵³ Así —concluyeron los magistrados—, entre las alternativas de que la Constitución controla cualquier acto legislativo

⁵¹ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 641.

⁵² ARAGÓN REYES (Manuel), ob. cit., p. 245.

⁵³ Corte Suprema de Estados Unidos de América, Sentencia *Marbury v. Madison* (5 U.S. 137), del 24 de febrero de 1803.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.*⁵⁴

17. 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*”,⁵⁵ conforme los términos del artículo 184 constitucional. Se trata de una clara manifestación del constituyente de “*someter la acción pública y los órganos del Estado a la disciplina constitucional*”,⁵⁶ como diría González Rivas.

18. 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*”.⁵⁷ Son “*esa instancia decisoria neutral de los posibles*

⁵⁴ *Ídem.*

⁵⁵ Constitución de la República Dominicana, artículo 184; en CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), TEJADA (Leonor), (coordinadores), ob. cit., p. 1536.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ TOBO RODRÍGUEZ (Javier), ob. cit., p. 150.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conflictos entre los distintos centros de poder, evitando cualquier predominio o auge excesivo de alguno de los tres poderes sobre otro".⁵⁸ 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 competencias,⁵⁹ ni un sistema político que pueda funcionar adecuadamente sin una.⁶⁰

19. 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”*⁶¹ 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”*.⁶²

20. 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”*.⁶³ 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

⁵⁸ OUBIÑA BARBOLLA (Sabela), *El Tribunal Constitucional: pasado, presente y futuro*, Tirant lo blanch: Valencia, España, 2012, p. 64.

⁵⁹ 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 Estatutaries de Catalunya, Agencia Catalana de Cooperació al Desenvolupament de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, España, volumen II, 2012, p. 27.

⁶⁰ Cfr. FAVOREU (Louis), *Los tribunales constitucionales*, en FERRER MC-GREGOR (Eduardo), *Derecho procesal constitucional*, Porrúa, México, 2001, p. 107.

⁶¹ GONZÁLEZ RIVAS (Juan José), ob. cit., p. 1000.

⁶² *Ídem*.

⁶³ LOTCPC, Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Editora Tele3, Santo Domingo, segunda edición, 2014, pp. 11- 12.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional *“son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado”*.⁶⁴

21. 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”*,⁶⁵ que no es más que la *“puesta en obra del principio de separación del poder constituyente y de los poderes constituidos”*.⁶⁶ 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 legislador.⁶⁷ 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”*.⁶⁸

22. 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”*.⁶⁹ Y así:

⁶⁴ Constitución de la República Dominicana, artículo 184; en: CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), TEJADA (Leonor), (coordinadores), ob. cit., p. 1536.

⁶⁵ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 442.

⁶⁶ *Ídem*, p. 449.

⁶⁷ 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>

⁶⁸ *Ídem*.

⁶⁹ 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, volumen III, 1993, p. 2696.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El constitucionalismo moderno, por tanto, [...] está montado no s[ol]o 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.⁷⁰

23. En parte, es de ahí que nace o se concreta la justicia constitucional como “una noción material equiparable a «control de constitucionalidad»”,⁷¹ 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”.⁷² El control de constitucionalidad implica, entonces, que los jueces fijen el significado, alcance y consecuencias de las disposiciones, valores, principios y mandatos constitucionales.⁷³

24. Dicho de manera más directa, la justicia constitucional es “el mecanismo a través del cual se concreta la supremacía constitucional”⁷⁴ o se persigue “asegurar el ejercicio regular de las funciones estatales”.⁷⁵ 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

⁷⁰ Ídem.

⁷¹ 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.

⁷² 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>.

⁷³ 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>.

⁷⁴ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 445.

⁷⁵ KELSEN (Hans), ob. cit., p. 58.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Carta Política correría el riesgo de volver a ser un texto retórico".⁷⁶ 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".⁷⁷ 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.*⁷⁸

25. 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 constitucional, su adecuada interpretación y la protección efectiva de los derechos fundamentales".⁷⁹ 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

⁷⁶ TOBO RODRÍGUEZ (Javier), ob. cit., p. 164.

⁷⁷ RAY GUEVARA (Milton), *Opinión constitucional*, ob. cit., 2014, p. 103.

⁷⁸ CASTILLO CÓRDOVA (Luis), *El Tribunal Constitucional peruano y su dinámica jurisprudencial*, Palestra, Lima, Perú, 2008, p. 51.

⁷⁹ LOTCPC, ob. cit., p. 12.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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.*⁸⁰

26. 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 [...]*⁸¹

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

1. cuando la contradicción de la norma, acto u omisión recaiga respecto de:
 - 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.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 13.

⁸¹ 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

28. Continuando con la justicia constitucional, podríamos decir que su objetivo es, en palabras de Potentini Adames, “*prevenir y eventualmente reprimir*”⁸² las infracciones constitucionales, con el propósito de reestablecer la fuerza normativa y la supremacía de la Constitución.⁸³ 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*”,⁸⁴ esta se transformaría —de nuevo— en una carta de intenciones.⁸⁵ Por eso, la jurisdicción constitucional, en tanto integrante del sistema de control de constitucional, se convierte en una verdadera garantía de la supremacía constitucional.⁸⁶

29. 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 fortalecido debe ser el control. La [j]usticia [c]onstitucional tiene que ser, también, apreciada desde este punto de vista*”.⁸⁷

30. 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 gobierno;⁸⁸ y, por

⁸² POTENTINI ADAMES (Trajano Vidal), ob. cit., p. 309.

⁸³ Cfr. *Ídem*

⁸⁴ *Ídem*.

⁸⁵ Cfr. *Ídem*.

⁸⁶ Cfr. *Ídem*.

⁸⁷ KELSEN (Hans), ob. cit., p. 113.

⁸⁸ 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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cierto, República Dominicana no es la excepción. De ahí que los tribunales constitucionales estén tan ligados a la noción de democracia.⁸⁹ 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 públicos.⁹⁰ 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*”.⁹¹ 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[olo] 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 control de la constitucionalidad de los actos del poder [...] es la que mejor disposición presenta para interpretar y aplicar la Constitución correctamente[.]*⁹²

31. Al hilo de ello es que podemos decir que “*la creación del Tribunal Constitucional constituye el antes y después de la democracia dominicana*”.⁹³

32. Asimismo, alrededor de la justicia constitucional orbitan importantes principios rectores que, al tenor del artículo 7 de la LOTCPC, rigen este sistema;

⁸⁹ Cfr. OUBIÑA BARBOLLA (Sabela), ob. cit., p. 69.

⁹⁰ Cfr. JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 641.

⁹¹ CASTILLO CÓRDOVA (Luis), ob. cit., pp. 49-50.

⁹² *Ibid.*, p. 50.

⁹³ RAY GUEVARA (Milton). *Opinión constitucional*, ob. cit., p. 180.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entre los cuales se impone mencionar los de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad, favorabilidad, inconvalidabilidad, informalidad, oficiosidad y supletoriedad. En la medida que se aplican estos principios, cabe retener, sin embargo, la naturaleza especial de la justicia constitucional.

33. 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”*.⁹⁴ 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 Constitución.⁹⁵

34. 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”*,⁹⁶ debiendo preferirse *“una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana”*⁹⁷ y su acceso a un recurso judicial efectivo ante el Tribunal Constitucional.⁹⁸ Es decir, *“ningún requisito formal puede convertirse en «obstáculo que impida injustificadamente un pronunciamiento sobre el fondo»*,⁹⁹ pues los

⁹⁴ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 486.

⁹⁵ 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>

⁹⁶ 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>

⁹⁷ Ídem.

⁹⁸ Cfr. Ídem.

⁹⁹ 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 constitucional.¹⁰⁰

35. 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”*,¹⁰¹ 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 inadmisibilidad.¹⁰² Además, esta interpretación exige que los requisitos y presupuestos procesales sean conformes con *“la plena efectividad de los procesos constitucionales”*.¹⁰³

36. 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”*,¹⁰⁴ 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”*.¹⁰⁵

37. En fin, que

[I]a sensibilidad del juez hacia los problemas constitucionales es una virtud imprescindible en la tarea de hacer justicia. Las decisiones

¹⁰⁰ Cfr. *Ídem*.

¹⁰¹ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 13 de abril de 2005, expediente 2302-2003-AA/TC.

¹⁰² Cfr. *Ídem*.

¹⁰³ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 7 de octubre de 2009, expediente 00252-2009-PA/TC.

¹⁰⁴ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 18 de noviembre de 2005, expediente 0005-2005-CC/TC.

¹⁰⁵ *Ídem*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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.*¹⁰⁶

2. Algunas breves notas sobre la acción directa de inconstitucionalidad

38. 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 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*”,¹⁰⁷ y que, al tenor del artículo 36 de la LOTCPC, “*infrinjan [,] por acción u omisión, alguna norma sustantiva*”.¹⁰⁸

39. 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*

¹⁰⁶ 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%20a%20los%20conflictos%20sociales.>

¹⁰⁷ Constitución de la República Dominicana, artículo 184; en CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), TEJADA (Leonor), (coordinadores), ob. cit., tomo II, p. 1536.

¹⁰⁸ LOTCPC, ob. cit., p. 22.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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”.*¹⁰⁹ Se trata de una atribución de “*determinar la ilegitimidad constitucional de diversas normas de rango inferior a la Constitución*”.¹¹⁰ Su esencia, así, es la supremacía constitucional.

40. 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*”¹¹¹. De esta manera, “*su objetivo principal es la «defensa de la Constitución» y del principio de constitucionalidad*”¹¹². Y, así, conforme Tobo Rodríguez: “*El accionante actúa en defensa del sistema jurídico objetivamente considerado*”¹¹³.

41. 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*”¹¹⁴.

¹⁰⁹ KELSEN (Hans), ob. cit., p. 73.

¹¹⁰ POTENTINI ADAMES (Trajano Vidal), ob. cit., p. 310.

¹¹¹ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., pp. 451-452.

¹¹² *Ídem*, p. 452.

¹¹³ TOBO RODRÍGUEZ (Javier), ob. cit., p. 178.

¹¹⁴ Tribunal Constitucional del Perú. Resolución del 19 de junio de 2007, expediente 00007-2007-PI/TC.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

42. 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 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 [...]

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de las disposiciones contenidas en la norma o acto atacado pueden alcanzar al accionante.

k. Otro contexto en donde el Tribunal dilató el aperecimiento 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 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



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 provisiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad — real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este tribunal constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

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 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.*¹¹⁵

43. 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*”.¹¹⁶

44. Lo que esto significa es que “*el poder, que está dividido y ejercido por diversos órganos constitucionales, «proviene» del pueblo*”,¹¹⁷ 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*”.¹¹⁸ 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*”,¹¹⁹ los controles constitucionales deben abrirse a la ciudadanía, otorgándoles “*la capacidad de tener la última palabra en cuanto al desarrollo de las actividades políticas se refiere*”.¹²⁰

45. Consecuentemente, “*si la justicia constitucional implica controlar la arbitrariedad de las mayorías representadas en los poderes del Estado, es*

¹¹⁵ 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>

¹¹⁶ Constitución de la República Dominicana, artículo 2; en: CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), TEJADA (Leonor), (coordinadores), ob. cit., tomo II, p. 1466.

¹¹⁷ KIRELE (Martín), *Introducción a la teoría del Estado: Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado constitucional democrático*, Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1980, p. 315.

¹¹⁸ *Ídem*.

¹¹⁹ TORRES MURO (Ignacio), ob. cit., p. 292.

¹²⁰ *Ídem*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

obvio que los ciudadanos deben tener una determinada participación en el control".¹²¹ De hecho, *"la verdadera participación ciudadana está ligada a la idea de control del poder"*,¹²² 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"*¹²³ 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"*.¹²⁴

46. En esa misma línea, Kelsen plantea que

*[I]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 manera, el interés político que existe en la eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente, la más radical satisfacción.*¹²⁵

47. Esto se debe a que, realmente, *"la comunidad política como un todo debería estar interesada en el debate acerca de la constitucionalidad de las*

¹²¹ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 448.

¹²² RAY GUEVARA (Milton), *Opinión constitucional*, ob. cit., pp. 107-108.

¹²³ ACOSTA SÁNCHEZ (José), *Formación de la Constitución y jurisdicción constitucional*, Tecnos, Madrid, España, 1998, p. 371.

¹²⁴ *Ídem*.

¹²⁵ KELSEN (Hans), ob. cit., p. 106.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

leyes”.¹²⁶ De ahí que todos los ciudadanos sean “*guardianes de la Constitución*”,¹²⁷ 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*”.¹²⁸ Así, como veremos también más adelante, nuestro modelo de justicia constitucional “*promueve el diálogo constitucional*”,¹²⁹ y, en la medida que los ciudadanos puedan acceder al Tribunal Constitucional, este se convierte en un “*verdadero «tribunal ciudadano»*”.¹³⁰

48. 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 interés de la comunidad a la que pertenece; es decir, un interés general derivado de un derecho fundamental a la legalidad constitucional*”.¹³¹ No piden otra cosa que hacer que prevalezca la Constitución. Ese es su pedimento.

¹²⁶ FERRERES COMELLA (Víctor), *Una defensa del modelo europeo de control de constitucionalidad*, Marcial Pons, Madrid, España, 2011, p. 106.

¹²⁷ GUERRERO VALLE (Gonzalo), *La legitimación activa de la acción constitucional de nulidad*, Librotecnia, Santiago de Chile, 2010, p. 34.

¹²⁸ *Ídem*.

¹²⁹ JORGE PRATS (Eduardo), ob. cit., p. 475.

¹³⁰ *Ídem*.

¹³¹ RAY GUEVARA (Milton), *Opinión constitucional*, ob. cit., p. 409.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

49. 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»*”,¹³² de manera tal que “*no basta su reconocimiento expreso*”,¹³³ 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*”.¹³⁴ En vista de ello, “*la persona que sufre los efectos de una ley debería poder obligar al poder público a rendir cuentas*”,¹³⁵ y “*el gobierno debe explicarse[;] debe hacer explícitas las razones en virtud de las cuales entiende justificada la medida legislativa*”.¹³⁶

50. 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*”,¹³⁷ tratándose de un “*mecanismo de control normativo abstracto*”¹³⁸ y con “*efectos generales*”¹³⁹ que “*se realiza con independencia de la aplicación concreta en la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen*”.¹⁴⁰ De ahí que “*en estos procesos no se atiende la lesión particular que pueda invocar el accionante,*

¹³² 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.

¹³³ *Ídem*.

¹³⁴ *Ídem*.

¹³⁵ FERRERES COMELLA (Víctor), ob. cit., 2011, p. 110.

¹³⁶ *Ídem*.

¹³⁷ 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>

¹³⁸ *Ídem*.

¹³⁹ *Ídem*.

¹⁴⁰ *Ídem*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*sino a un interés superior al individual, que es la supremacía constitucional”.*¹⁴¹ 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*”.¹⁴²

51. 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*”,¹⁴³ debido a que “*procura, ante todo, salvaguardar la supremacía de la Constitución y la estabilidad del orden constitucional*”.¹⁴⁴ 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.*¹⁴⁵

¹⁴¹ Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0190/14, del 25 de agosto de 2014, [en línea], <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/content/sentencia-tc019014>

¹⁴² 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>

¹⁴³ 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/>

¹⁴⁴ *Ídem.*

¹⁴⁵ *Ídem.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

52. 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*”,¹⁴⁶ 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*”.¹⁴⁷

53. 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*”,¹⁴⁸ 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*”.¹⁴⁹ Así, el Tribunal Constitucional logra cumplir con “*sus funciones esenciales, tanto reparativas como preventivas*”.¹⁵⁰

54. 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*

¹⁴⁶ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 4 de abril de 2011, expediente 00228-2009-PA/TC.

¹⁴⁷ *Ídem*.

¹⁴⁸ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 27 de enero de 2006, expediente 2877-2005-PHC/TC.

¹⁴⁹ *Ídem*.

¹⁵⁰ *Ídem*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales”.¹⁵¹ En otras palabras: “*La finalidad del proceso de inconstitucionalidad es la defensa de la Constitución en su condición de Ley Superior*”;¹⁵² es garantizar el orden y la estabilidad constitucional. Para entenderlo mejor, transcribimos de nuevo el artículo 5 de la LOTCPC:

*La justicia constitucional [... s]e 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.*¹⁵³

55. 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*”.¹⁵⁴ 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?

¹⁵¹ Constitución de la República Dominicana, artículo 184; en CASTELLANOS KHOURY (Justo Pedro), TEJADA (Leonor), (coordinadores), ob. cit., tomo II, p. 1536.

¹⁵² Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 27 de septiembre de 2005, expedientes 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC.

¹⁵³ LOTCPC, ob. cit., p. 12.

¹⁵⁴ *Ídem*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. La necesidad de un cambio de precedente

56. 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.

57. 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*”.¹⁵⁵ 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*”,¹⁵⁶ 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*”,¹⁵⁷ resultando que “*la fórmula de la anulación podría entonces ser, en lugar de «la ley es anulada», «la ley era inconstitucional»*”.¹⁵⁸

58. En Colombia, la Corte Constitucional, “*en función de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución*”,¹⁵⁹ conoce de las demandas de inconstitucionalidad en contra de aquellas normas que, si bien han sido derogadas, continúan produciendo efectos jurídicos.¹⁶⁰

¹⁵⁵ 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.

¹⁵⁶ KELSEN (Hans), ob. cit., p. 105.

¹⁵⁷ *Ídem*.

¹⁵⁸ *Ídem*.

¹⁵⁹ 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>

¹⁶⁰ *Cfr. Ídem*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

59. 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*”.¹⁶¹ 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*”.¹⁶² 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 ultra activa de la norma. En ese contexto, la aplicación ultra activa 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 [...]*¹⁶³

60. 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*”,¹⁶⁴ 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

¹⁶¹ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 15 de noviembre de 2001, expediente 005-2001-AI/TC.

¹⁶² Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 21 de julio de 2005, expediente 0019-2005-PI/TC.

¹⁶³ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 22 de junio de 2007, expediente 00004-2007-PI/TC.

¹⁶⁴ 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.



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[.]*¹⁶⁵

61. 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*”.¹⁶⁶

62. En esa línea, somos del criterio de que “*el Tribunal Constitucional necesariamente tiene que pronunciarse [,] aunque la ley ya no esté en vigencia*”,¹⁶⁷ pues con ello se evita que, a posteriori, se vulneren derechos y principios consagrados en la Constitución.¹⁶⁸ 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

¹⁶⁵ *Ídem.*

¹⁶⁶ MONTOYA CHÁVEZ (Víctorhugo), *El proceso de inconstitucionalidad en la jurisprudencia (1996-2014)*, Centro de Estudios Constitucionales, Lima, Perú, 2015, p. 82.

¹⁶⁷ 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.

¹⁶⁸ *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.*¹⁶⁹

63. 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*”¹⁷⁰. 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*”¹⁷¹. 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*”¹⁷². 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

¹⁶⁹ 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>

¹⁷⁰ FERRERES COMELLA (Víctor), *Justicia constitucional y democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, España, 2007, p. 134.

¹⁷¹ OUBIÑA BARBOLLA (Sabela), ob. cit., p. 101.

¹⁷² 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.*¹⁷³

64. 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 [...]

¹⁷³ 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.¹⁷⁴

65. 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

¹⁷⁴ 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>

Expediente núm. TC-01-2022-0036, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Adán Benoni Cáceres Silvestre contra los Decretos núm. 22-21 y 499-21 del trece (13) de enero y once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), respectivamente.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en que estuvo vigente. [...] La justificación del examen de validez 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 ultra activamente, ha menester el examen de su constitucionalidad. Ciertamente, el examen de constitucionalidad de una disposición no vigente en este supuesto presupone que la aplicación ultra activa 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*efecto o aplicación ultra activa de una disposición inconstitucional como imperativa del principio de supremacía constitucional.*¹⁷⁵

66. 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?

67. 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”*.¹⁷⁶

68. 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”*.¹⁷⁷

69. 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

¹⁷⁵ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 29 de octubre de 2005, expediente 045-2004-PI/TC.

¹⁷⁶ 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>

¹⁷⁷ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 18 de diciembre de 2007, expediente 4053-2007-PHC/TC.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidades quedan impunes; un lugar, en fin, donde la conformidad o no con la Constitución deja de importar.

70. Frente a ello, hay que recordar, nuevamente con Ray Guevara, que “*la creación del Tribunal Constitucional agrega un trascendente elemento de control de repercusión directa en las actuaciones de los poderes públicos*”,¹⁷⁸ pues sus decisiones permiten “*corregir muchas distorsiones del régimen político*”¹⁷⁹ y “*reconfigurar el sistema de frenos y contrapesos o medios de acción recíprocas*”,¹⁸⁰ al mismo tiempo que sirve —y esto no es cualquier cosa— “*para que los ciudadanos «descubran la Constitución»*”.¹⁸¹

71. 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»*”,¹⁸² por demás necesario, y “*participa en la dirección política del Estado*”.¹⁸³ 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*”.¹⁸⁴ Así, “*el intérprete de la Constitución debe ser consciente de que su labor no está*

¹⁷⁸ 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.

¹⁷⁹ *Ídem.*

¹⁸⁰ *Ídem.*

¹⁸¹ *Ídem.*

¹⁸² GARGARELLA (Roberto), *La justicia frente al gobierno*, Ariel, Barcelona, España, 1996, p. 125.

¹⁸³ 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.

¹⁸⁴ 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

limitada a buscar fórmulas jurídicas para la solución de conflictos”,¹⁸⁵ sino que el objetivo de su interpretación es “la protección jurídica de los objetivos políticos determinados en la Constitución misma”,¹⁸⁶ 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”.¹⁸⁷ En vista de ello, “lo jurídico es, en este caso, un simple instrumento para lograr el objetivo político constitucionalmente declarado”.¹⁸⁸

72. 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 políticos.¹⁸⁹ Por eso, los pronunciamientos judiciales sobre la Constitución “no puede[n] desconectarse de las discusiones morales que se desarrollan en la esfera pública”,¹⁹⁰ lo que requiere que las cortes necesiten “extraer sus ideas de los debates menos formalizados que tienen lugar en la sociedad en su conjunto”,¹⁹¹ pues, “a fin de cuentas, los principios constitucionales forman parte de la moralidad colectiva de la comunidad”.¹⁹² 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”.¹⁹³

73. Más aún, ya el Tribunal Constitucional dominicano ha dicho que, dentro de la filosofía del Estado social y democrático de derecho, las cortes

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 597.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 620.

¹⁸⁷ *Ídem.*

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 624.

¹⁸⁹ FERRERES COMELLA (Víctor), ob. cit., 2011, p. 71.

¹⁹⁰ *Ídem.*

¹⁹¹ *Ídem.*

¹⁹² *Ídem.*

¹⁹³ *Ídem.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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*”.¹⁹⁴

74. En palabras del Tribunal Constitucional peruano,

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

¹⁹⁴ 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>

Expediente núm. TC-01-2022-0036, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Adán Benoni Cáceres Silvestre contra los Decretos núm. 22-21 y 499-21 del trece (13) de enero y once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), respectivamente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 política no solo se consolide, sino que se desarrolle en un diálogo fructífero y constante entre texto y realidad constitucional.*¹⁹⁵

75. 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*”.¹⁹⁶

*[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.*¹⁹⁷

76. Y es que el respeto de la Constitución, si bien “*debe ser interiorizado por todos los ciudadanos*”,¹⁹⁸ debe serlo muy especialmente “*por quienes hacen las leyes, por quienes tienen a su cargo el poder ejecutivo y por quienes imparten justicia*”.¹⁹⁹ 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

¹⁹⁵ Tribunal Constitucional del Perú. Resolución del 1 de abril de 2005, expediente 0048-2004-PI/TC.

¹⁹⁶ RAY GUEVARA (Milton), *Supremacía constitucional y poder jurisdiccional*, ob. cit., 2014, p. 328.

¹⁹⁷ *Ídem*.

¹⁹⁸ OUBIÑA BARBOLLA (Sabela), ob. cit., p. 100.

¹⁹⁹ *Ídem*.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

77. 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.

78. 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?



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

79. De hecho, no conjeturemos tanto y enfoquémonos en el caso actual y concreto. La norma impugnada era una resolución emitida por el Ministerio de Salud Pública con ocasión de una situación de salud a todas luces provisional y temporal; una norma que estaba destinada a desaparecer. Pero una norma que, también por su naturaleza, podía —de hecho, puede— resurgir para hacer frente a las olas de contagio —de la covid-19 o de cualquier otra enfermedad— que pudieran tener lugar más adelante.

80. 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 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.

81. 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.

82. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

83. 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 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*juicio, un sacrificio más de los derechos fundamentales en nombre de la modestia judicial.*²⁰⁰

84. 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 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.

85. 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.

²⁰⁰ 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

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

87. 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 compaginaría 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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

88. 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 los procesos constitucionales: garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales.²⁰¹

89. 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

²⁰¹ 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*susceptible de aplicación ulterior debido a que se incorpora, desde entonces, en la regulación procesal constitucional vigente.*²⁰²

90. 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 [...] vigencia efectiva de los derechos fundamentales y los principios de razonabilidad y proporcionalidad.*²⁰³

91. 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.

92. 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

²⁰² Tribunal Constitucional del Perú. Resolución del 28 de octubre de 2005, expedientes 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC.

²⁰³ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del 8 de julio de 2005, expediente 1417-2005-AA/TC.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 (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.²⁰⁴

93. 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:

²⁰⁴ 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-01-2022-0036, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Adán Benoni Cáceres Silvestre contra los Decretos núm. 22-21 y 499-21 del trece (13) de enero y once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), respectivamente.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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:
 - 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.

94. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA EUNISIS VÁSQUEZ ACOSTA

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.

1. Breve preámbulo del caso

1.1. Este Tribunal Constitucional fue apoderado de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Adán Benoni Cáceres Silvestre, contra los Decretos núm. 22-21 y 499-21, de fecha trece (13) de enero y once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

1.2. El accionante, señor Adán Benoni Cáceres Silvestre, procura sea declarada la inconstitucionalidad del Decreto núm. 22-21 y 499-21, de fecha trece (13) de enero y once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021), por –alegadamente– vulnerar los artículos 4, 40.15, 69.4, 69.7, 69.10, 93, 128.1 b), 128.2 e), 138 y 169.1 de la Constitución dominicana.

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha dictaminado la inadmisibilidad del presente control concentrado, por carecer de objeto en vista de que el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Decreto núm. 499-21, fue derogado, de forma expresa, por el Decreto 199-22; mientras que el Decreto núm. 22-21, fue derogado por la Ley núm. 60-23 que crea el Instituto Nacional de Custodia y Administración de Bienes Incautados, Decomisados y en Extinción de Dominio (INCABIDE).

A continuación, invocaremos los motivos que nos llevan a elevar nuestra postura disidente en relación al criterio adoptado por la mayoría.

2. Motivos que nos llevan a emitir voto disidente

2.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto disidente, conviene precisar que la jueza que suscribe comparte el criterio de la mayoría de que la presente acción directa deba ser declarada inadmisibles por falta de objeto, en lo referente al control concentrado incoado contra el Decreto núm. 499-21, ya que el referido acto administrativo emitido por el Poder Ejecutivo fue derogado, de forma expresa por el Decreto 199-22, el cual en su artículo 1 señala que:

ARTÍCULO 1. Queda derogado el Decreto núm. 499-21 del 11 de agosto de 2021 que constituyó el Fideicomiso de Patrimonio Público Recuperado.

2.2. En relación con la inadmisibilidad por falta de objeto de la acción directa en inconstitucionalidad, por la derogación de la disposición legal impugnada en control concentrado, este Tribunal Constitucional ha establecido en su sentencia núm. TC/0287/13 que:

“De ahí que teniendo en cuenta que la norma impugnada fue derogada, y siendo regla general en la esfera de los recursos de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad en el derecho comparado y en jurisprudencia reiterada de este tribunal, que la derogación extingue su objeto, y al no haberse verificado la existencia de derechos adquiridos derivados de situaciones jurídicas creadas con anterioridad a la normativa vigente, procede, en consecuencia, declarar la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 3, literal b), de la Ley núm. 437-06, sobre Amparo.”

2.3. Así las cosas, consideramos que la presente acción directa debe ser declarada inadmisibile por carecer de objeto, en razón de que el Decreto núm. 499-21 fue derogado de forma expresa por el Decreto 199-22.

2.4. Ahora bien, nuestra postura disidente se inscribe en poner de manifiesto que, contrario a lo decidido por el consenso de que se dictamine la inadmisibilidad del presente control concentrado incoado contra el Decreto núm. 22-21, que declara de interés nacional la recuperación de los bienes, fondos y valores distraídos del patrimonio estatal, a fin de que estos sean restituidos, por cuanto el contenido legislativo del artículo 22 de la Ley núm. 60-23, no deroga lo prescrito en ese acto administrativo.

2.5. En ese sentido, a través del Decreto núm. 22-21, el Poder Ejecutivo lo que prescribe es instruir a su Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo a conformar un equipo de profesionales del derecho para que asuma la representación del Estado dominicano, en las acciones judiciales y penales tendentes a las acciones resarcitorias y restitutivas de bienes, fondos y valores distraídos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.6. En ese orden, destacamos que del contenido de la aplicación combinada de los artículos 5.1 y 6.11 de Ley núm. 340-22²⁰⁵; y 22 de la Ley núm. 60-23, se puede inferir que el objeto de esas normativas legales es la de procurar, por un lado, el otorgamiento de la facultad al Ministerio Público para ostentar la representación del Estado en los procesos de persecución de los bienes, fondos y valores distraídos al patrimonio público; y por el otro, atribuirle al Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Custodia y Administración de Bienes Incautados, Decomisados y en Extinción de Dominio, la facultad de administrar y disponer el destino final de los bienes públicos que han sido recuperados luego de la conclusión de los procesos judiciales correspondientes, cuestión que no guarda relación con la finalidad bajo el cual ha sido promulgado el Decreto núm. 22-21, cuyo fundamento es el nombramiento de un equipo de profesionales del derecho para que asuma la representación del Estado dominicano en las acciones judiciales y penales, conjuntamente con el órgano persecutor.

2.7. Sobre el particular el artículo 5.1 y 6.11 de la Ley núm. 340-22 disponen que:

Artículo 5.- Elementos de la extinción de dominio. La extinción de dominio solo podrá ser declarada cuando concurren los siguientes elementos: 1) La existencia de un hecho ilícito vinculado al origen o destino del bien objeto de la acción, el cual debe ser probado por el Ministerio Público; (...)

Artículo 6.- Hechos ilícitos susceptibles de extinción de dominio. A los efectos de esta ley serán considerados como hechos ilícitos que pueden dar lugar a la extinción de dominio de los bienes de acuerdo con las

²⁰⁵ Traemos a colación los artículos 5.1 y 6.11 de Ley núm. 340-22 que regula el Proceso de Extinción de Dominio de Bienes Ilícitos, por ser la misma complementaria a la Ley núm. 60-23 para la Administración de Bienes Secuestrados, Incautados y Abandonados en los Procesos Penales y en los Juicios de Extinción de Dominio. Crea el Instituto Nacional de Custodia y Administración de Bienes Incautados, Decomisados y en Extinción de Dominio e integra su Consejo Directivo, el cual será presidido por el Ministerio de Hacienda.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

causales de procedencia, los siguientes: (...) 11) Estafa contra el Estado, desfalco, concusión, cohecho, soborno, tráfico de influencia, prevaricación y delitos cometidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

2.8. Mientras que el artículo 22 de la Ley núm. 60-23, en cuanto al destino final de los bienes y recursos distraídos al Estado, dispone que:

ARTICULO 22.- Capacidad para contratar. El director (a) ejecutivo podrá celebrar contratos de arrendamiento, comodato, administración, fiduciarios, de alianza público-privada y cualquier otro que sea necesario para el cumplimiento de sus fines, de acuerdo a las disposiciones de esta ley.

2.9. En ese orden, precisamos que al prescribirse en el Decreto núm. 22-21 el nombramiento de equipo de profesionales del derecho, para que conjuntamente con el Ministerio Público, asuman la representación del Estado en las acciones judiciales y penales tendentes a las acciones resarcitorias y restitutivas de bienes, fondos y valores distraídos, la emisión del referido acto administrativo debió ser ponderada en cuanto al fondo de la cuestión en el sentido de determinar si procedía acoger la acción o desestimarla, pero no como ocurrió en la especie donde no hubo pronunciamiento respecto a este decreto sino que solo fue ponderada una parte de la acción directa de la cual estaba este Tribunal Constitucional apoderado, dejando sin decisión otra parte de su apoderamiento.

2.10. Por tanto, conforme lo antes señalado entendemos que en la presente decisión, el consenso debió proceder a avocarse a conocer el fondo del presente control concentrado incoado contra el Decreto núm. 22-21.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Conclusión: En ese sentido, precisamos que si bien es cierto que la suscrita comparte el criterio de que el presente control concentrado debió ser declarado inadmisibile en relación al Decreto núm. 499-21; consideramos que debió conocerse el fondo de la acción directa en inconstitucionalidad incoado contra el Decreto núm. 22-21, por los motivos que hemos desarrollado en el contenido del presente voto.

Firmado: Eunisis Vásquez Acosta, jueza

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