



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/1115/23

Referencia: Expediente núm. TC-01-2020-0060, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Germán Amaury Angomás, contra el artículo 74 de la Resolución 22/2018, del seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018), emitida por el Consejo del Poder Judicial.

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; Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, 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 185.4 de la Constitución, y 9 y 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la norma impugnada

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta contra el artículo 74 de la Resolución 22/2018, del seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018), emitida por el Consejo del Poder Judicial, cuyo contenido es el siguiente:

Retribución por Separación del Cargo.

Artículo 74.- Los empleados de carrera o aquellos empleados con diez (10) años o más de servicio ininterrumpidos en el Poder Judicial y que no califiquen para recibir la correspondiente jubilación, que sean separados del servicio sin causa justificada o por supresión del puesto que desempeñan y cuando no exista ninguna posibilidad material de reubicarlos, tendrán derecho a recibir una compensación económica equivalente al sueldo de un (1) mes por cada año de trabajo o fracción superior a seis (6) meses, sin que pueda exceder del salario de un año.

2. Pretensiones del accionante

2.1. Breve descripción del caso

El accionante, señor Germán Amaury Angomás, alega que el artículo 74 de la Resolución 22/2018, del seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018), emitida por el Consejo del Poder Judicial, es contrario a los artículos 4, 6, 145 y 150 de la Constitución de la República, sobre la separación de poderes, la supremacía de la constitución, la protección de la función pública y la carrera judicial.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

El accionante aduce en su acción directa de inconstitucionalidad que el artículo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

74 de la Resolución 22/2018, del seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018), emitida por el Consejo del Poder Judicial, es contrario a las siguientes disposiciones constitucionales:

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

Artículo 145.- Protección de la Función Pública. *La separación de servidores públicos que pertenezcan a la Carrera Administrativa en violación al régimen de la Función Pública, será considerada como un acto contrario a la Constitución y a la ley.*

Artículo 150.- Carrera judicial. *La ley regulará el estatuto jurídico de la carrera judicial, el ingreso, formación, ascenso, promoción, desvinculación y retiro del juez, con arreglo a los principios de mérito, capacidad y profesionalidad; así como el régimen de jubilaciones y pensiones de los jueces, funcionarios y empleados del orden judicial.*

Por tales razones, el accionante tiene a bien solicitar al Tribunal Constitucional lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: Que se declare la admisibilidad en cuanto a la forma, de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en contra del artículo 74 de la Resolución Número 22/2018, de fecha 06 del mes de junio del año dos mil dieciocho (2018), que deroga la Resolución Núm. 3471-2008 y aprueba un nuevo Reglamento de Carrera Administrativa Judicial, dictada por el Consejo del Poder Judicial.

SEGUNDO: En cuanto al fondo, que se acoja de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en contra del artículo 74 de la Resolución Número 22/2018, de fecha 06 del mes de junio del año dos mil dieciocho (2018), que deroga la Resolución Núm. 34712008 y aprueba un nuevo Reglamento de Carrera Administrativa Judicial, dictada por el Consejo del Poder Judicial, por ser violatoria a los artículos 4, 145 y 150 de la Constitución Dominicana, en consecuencia, declare la normar impugnada no conforme con la Constitución, provocando así la nulidad del mismo.

TERCERO: Que se declaren las costas de oficio, por la materia que se trata.

3. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

En su instancia, el accionante procede a justificar la admisibilidad de la acción y la calidad del accionante. En cuanto al fondo de la acción sostiene, fundamentalmente, lo siguiente:

5- Atendido a que, en fecha seis (06) del mes de junio del año dos mil dieciocho (2018), el Consejo del Poder Judicial se despacha evacuando la Resolución Núm. 22/2018, que deroga la Resolución Núm. 3471-2008 y aprueba un nuevo Reglamento de Carrera Administrativa



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Judicial, la cual establece en su artículo 74 lo siguiente: “Los empleados de carrera o aquellos empleados con diez (10) años o más de servicio ininterrumpidos en el Poder Judicial y que no califiquen para recibir la correspondiente jubilación, que sean separados del servicio sin causa justificada o por supresión del puesto que desenseñan y cuando no exista ninguna posibilidad material de reubicarlos, tendrán derecho a recibir una compensación económica equivalente al sueldo de un (1) mes por cada año de trabajo o fracción superior a seis (6) meses, sin que pueda exceder del salario de un año”.

6- De lo anterior se infiere, que esta resolución abre la posibilidad de que un servidor judicial que pertenezca a la carrera administrativa sea desvinculado sin causa justificada, eliminando así el objeto de la carrera administrativa, la cual es la permanencia en el cargo.

7- Que nuestra carta Magna, dispone en su artículo 145, lo que a continuación se describe: “Protección de la Función Pública. La separación de servidores públicos que pertenezcan a la Carrera Administrativa en violación al régimen de la Función Pública, será considerada como un acto contrario a la Constitución y la ley”.

8- En ese mismo orden, el artículo 150 de la misma normativa reza “Carrera judicial. La ley regulará el estatuto jurídico de la carrera judicial, el ingreso, formación, ascenso, promoción, desvinculación y retiro del arreglo a los principios de mérito, capacidad y profesionalidad; así como el régimen de jubilaciones y pensiones de los jueces, funcionarios y empleados del orden judicial”.; Que nuestra Constitución establece de forma clara y precisa, que es la ley quien debe regular la carrera administrativa judicial, así como la desvinculación de los mismos, por lo que queda en manos de los legisladores, no así en una resolución. Que si bien, el honorable Consejo del Poder Judicial,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tiene potestad reglamentaria, la misma no puede exceder más allá de lo atribuido por la Constitución y la norma de la cual se deriva el reglamento en cuestión. Por lo que la aludida resolución, violenta la jerarquía constitucional, establecida en el artículo 6 de la Constitución, la cual reza de la siguiente manera: “Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”.

9- Respecto a lo anterior, este mismo tribunal en la Sentencia TC/0415/15, del veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015), en un caso relativo a la potestad reglamentaria del Consejo del Poder Judicial se advirtió igualmente, lo siguiente: “la potestad reglamentaria es atribuida en principio por la Constitución, pero puede ser atribuida también por el legislador, en cuyo caso queda sujeta al ámbito y condiciones fijados previamente por la ley”. A tal supuesto, nuestra Carta Magna expresa que la desvinculación de un servidor judicial debe ser en la forma establecida por la ley, bajo las causales señaladas en la normativa correspondiente.

10- La norma impugnada viola de forma preclara nuestra Constitución, puesto que crea la posibilidad de cortar de las filas de la institución a un servidor judicial que ha entrado a carrera administrativa en base a méritos, tiempo, preparación y evaluación de desempeño, sin existir una causal o falta probada mediante una investigación y juicio disciplinario, sancionable con la destitución.

11- Que la Ley núm. 41-08, de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Función Pública establece en el Párrafo de su Artículo 1: “Párrafo. - Los principios y disposiciones fundamentales de la presente



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ley serán aplicables a aquellos regímenes de carrera que sean establecidos por otras leyes. Asimismo, esta ley será de aplicación supletoria en todo cuanto no estuviera previsto en dichas leyes”.

12- El artículo 59 de la Ley 41-08, de Función Pública en sus numerales 1 y 2, establece claramente que: “son derechos especiales de: los funcionarios de carrera, los siguientes: 1. A la titularidad de un cargo permanente de la administración pública clasificado como de carrera; 2- De estabilidad en la carrera administrativa bajo las condiciones previstas por la presente ley”; (...)

16- De la lectura de los párrafos precedentes, se infiere que los cargos de carrera administrativa no pueden ser objeto de desvinculación por causa injustificada, puesto que dicho instituto carecería de objeto, pues pondría a los empleados incorporados a la carrera administrativa en las mismas condiciones• que los de estatuto simplificado o de libre remoción, en el sentido de que ambos pueden ser apartados de las filas institucionales sin mediar un procedimiento disciplinario, ni sancionador, y el sistema de clasificación de faltas, prohibiciones e incompatibilidades de un cargo público, no tendrían sentido, pues no fuese necesario acudir a un proceso administrativo sancionador, si tengo la puerta abierta para desvincularlo sin justificación alguna. Que establecer la desvinculación injustificada, constituye un alto peligro a la estabilidad laboral de los servidores judiciales, que durante años, con una hoja de servicio intachable y pertenecientes a la carrera administrativa, puedan ser desvinculados, perdiendo así la estabilidad laboral, una pensión, y en muchos casos, la oportunidad de poder insertarse en el mercado laboral nueva vez, por la edad que ostentan. Por lo que esto atenta contra los derechos de los servidores judiciales pertenecientes a la carrera, puesto que dicha resolución crea un marco de inestabilidad laboral, y se presta a injusticias, toda vez, que una



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

persona con más de 10 años en la institución y más de 50 años de edad, pueda ser desvinculado, sin contar con el tiempo necesario para obtener una pensión, y una edad que le imposibilite incorporarse de manera rápida al mercado laboral.

4. Intervenciones oficiales

En la instrucción del presente caso, este Tribunal Constitucional solicitó la opinión de la autoridad de la cual emana la norma atacada, es decir, del Consejo del Poder Judicial, así como la del procurador general de la República.

4.1. Opinión del Consejo del Poder Judicial

El Consejo del Poder Judicial, en su opinión, recibida por el Tribunal Constitucional, el veintidós (22) de diciembre de dos mil veinte (2020), requiere que sea declarada inadmisibile la acción directa en inconstitucionalidad, y subsidiariamente, que sea rechazada. Fundamenta su petitorio en los siguientes argumentos:

1.1.- INADMISIÓN DE LA ACCIÓN DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD: por no haberse formulado de manera clara, certera y específica ningún fundamento o cargo de inconstitucionalidad contra el art. 74 de la Resolución núm. 22/2018, emitida en fecha 6 de junio de 2018 por el Consejo del Poder Judicial (CPJ), según el requerimiento procesal del el art. 38 de la Ley núm. 137-11 y los múltiples precedentes del Tribunal Constitucional, que requieren que la parte accionante en acción directa de inconstitucionalidad exponga con claridad, certeza, especificidad y pertinencia, las razones por las que estima que la norma constitucional



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(debidamente identificada) ha sido infringida por la disposición normativa acusada como inconstitucional.

8. *En la especie, honorables magistrados, se verifican —con asombrosa exactitud— los mismos presupuestos bajo los cuales ese Tribunal Constitucional estableció el precedente contenido en la Sentencia TC/0062/12, citado con anterioridad. Y es que, al examinar con detenimiento la acción directa de inconstitucionalidad que ocupa vuestra atención, resulta extremadamente difícil determinar con exactitud y especificidad cuál es y cómo se configura la “infracción constitucional” que le da origen al art. 74 de la Resolución núm. 22/2018, toda vez que el accionante se ha limitado a realizar una serie de afirmaciones y transgresiones de disposiciones legales y criterios jurisprudenciales de manera descontextualizada, es decir, sin formalizar una construcción argumentativa certera y precisa respecto a los preceptos constitucionales supuestamente infringidos por la actuación impugnada, incumpliendo de ese modo con el requerimiento del art. 38 de la LOTCPC y, de manera muy concreta, las exigencias de claridad, certeza y especificidad.*

9. *Lejos de realizar cargos o medios de inconstitucionalidad concretos y específicos, el accionante se limitó a realizar ataques indeterminados, sin explicar cómo y por qué el art. 74 de la Resolución núm. 22/2018 vulnera las disposiciones de los artículos 4, 145 y 150 de la Constitución. Y eso es perfectamente constatable, pues basta con verificar la instancia depositada en fecha 25 de noviembre de 2020 ante la Secretaría General de ese Tribunal Constitucional para advertir la ausencia ostensible de una formulación clara de cargos concretos y específicos de inconstitucionalidad. (...).*



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2.- INADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD: por fundamentarse en motivos de legalidad ordinaria en transgresión del art. 36 de la LOTCPC, que escapan al objeto y naturaleza del control concentrado de constitucionalidad, en vista de que el accionante se ha limitado a realizar una formulación (además de oscura e imprecisa) de índole no constitucional, al sustentar sus pocos argumentos en alegadas infracciones de normas de rango legal y reglamentario, es decir: infraconstitucionales.(...).

19. En ese sentido, debe denunciarse que los motivos de inconstitucionalidad contruidos por el accionante contra la actuación impugnada se resumen, no en una formulación de cargos de índole constitucional, sino en una construcción de alegadas y opinables infracciones a normas legales y reglamentarias, inferiores a la Constitución y cuya verificación deviene ajena al ámbito y objeto del control concentrado de inconstitucionalidad. Por lo que se trata, en definitiva, de una acción directa de inconstitucionalidad que no cumple con la exigencia de pertinencia para su admisibilidad y ponderación por parte de ese Tribunal Constitucional, según lo establecido por el art. 36 de la LOTCPC y los precedentes de esa Alta Corte. (...).

2.3.- RECHAZO DE LA ACCIÓN DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CUANTO AL FONDO: por no existir ninguna transgresión de índole constitucional ni de ningún otro tipo.

2.3.1.- Sobre la ineficacia directa de las disposiciones contenidas en los artículos 145 y 150 de la Constitución, y su complementación mediante el art. 8, numeral 4, de la Ley núm. 28-11, Orgánica del Consejo del Poder Judicial. (...).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26. *En esta parte debe iniciarse recordando que la eficacia indirecta de algunas disposiciones constitucionales, sin que ello signifique, en modo alguno, negar la naturaleza normativa de la Carta Magna. En ese sentido, la doctrina ha hecho alusión a la existencia de normas constitucionales que tienen una eficacia diferida o, dicho en otras palabras, indirecta, puesto que necesitan del desarrollo legislativo para su efectiva configuración. Estos son los espacios reservados y denominados derechos de configuración legal, cuyo desarrollo ha sido delegado en el legislador. Se trata, en palabras del profesor español Santiago MUÑOZ MACHADO) de enunciados vagos que hacen más difícil determinar el contenido normativo de sus preceptos o, en otras ocasiones, no ha querido [el constituyente], simplemente, perfeccionarlo, dejándolo abierto a regulaciones ulteriores que encomienda al legislador ordinario.*

28. *Esta cuestión, honorables magistrados, tiene una incidencia de gran importancia sobre la operatividad de la Constitución, puesto que la reivindicación de una norma constitucional incompleta, cuyo desarrollo ha sido delegado en el legislador, debe necesariamente realizarse en base al contenido de la legislación complementaria, cuestión que reclama una situación de legalidad. De ahí que Ignacio DE OTTO, otro gran profesor español, haya indicado que: “(...) la opción por un sistema u otro de eficacia tiene una enorme influencia sobre la operatividad de la Constitución, sobre la adecuación del ordenamiento a ella y sobre el control de constitucionalidad en general. Si la Constitución sólo obliga directamente al legislador, y a los demás únicamente de modo indirecto, en cuanto están sometidos a la ley, la acomodación del contenido del ordenamiento a las prescripciones constitucionales dependerá de aquél (...).*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

29. *Por su parte, Ernesto JINESTA LOBO, expresidente de la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de Costa Rica y uno de los constitucionalistas más prestigiosos de Latinoamérica, ha indicado sobre el particular: “(...) la Constitución emplea una cláusula residual, desconstitucionalizando la definición y precisión de otros actos que, aunque sujetos al Derecho Público, no deben ser sujetos de impugnación en la acción de inconstitucionalidad, reservándole al legislador ordinario esa delicada labor de determinación.”*

33. *Así pues, el régimen constitucional de función pública, dentro de los cuales se enmarcarse los artículos 145 y 150 de la Carta Magna, citados por el accionante, se encuentra sujetos a la complementación legislativa, debido a que el art. 142 de la misma Constitución es clara e inequívoca al disponer que “la ley determinará el régimen estatutario requerido para la profesionalización de las diferentes instituciones de la Administración Pública”.*

34. *Esto significa, en palabras simples, que la configuración y desarrollo de los diferentes regímenes de función pública el constituyente lo delegó en la legislación infra constitucional. Y tanto es así que el art. 145 de la Constitución, citado por el recurrente, dispone que la contrariedad a la misma se da por desvinculación “contraria al régimen de función pública”, definido y desarrollado por la ley del sector.*

35. *En consonancia con el art. 142 de la Constitución, el régimen jurídico de carrera judicial ha sido definido por la legislación propia y exclusiva de este poder estatal. Ejemplo de ello es la Ley núm. 327-98, de Carrera Judicial, que le atribuye al CPJ (Vid. Arts. 3, párrafo I, 48, 54, párrafo, 60 y 67, párrafo) facultad reglamentaria para complementar el sistema de carrera administrativa. Pero más*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concretamente, esta situación se verifica con más claridad en la Ley núm. 28-11, que en su art. 8, párrafo 4, dispone expresamente lo que sigue: “Artículo 8.- Atribuciones administrativas. En el ejercicio de sus facultades administrativas corresponde al Consejo del Poder Judicial ejercer las siguientes atribuciones: (...) 4) Reglamentar el Sistema de Provisión de Cargos Judiciales, el Sistema de Escalafón Judicial y el Sistema de Carrera Administrativa Judicial.”

36. En ese mismo sentido, el art. 150 de la Constitución, muy a pesar de que no se refiere a los empleados administrativos del Poder Judicial, sino a los jueces, también delega en el legislador para complementar el sistema. (...).

2.3.2- Inexistencia de transgresión del art. 4 de la Constitución, referente al principio de separación de poderes estatales. El CPJ, en virtud del art. 8, numeral 4, de la Ley núm. 28-11, tiene facultad reglamentaria para ordenar el sistema de carrera administrativa judicial. (...).

40. Llegados a esta parte, y a fin de despejar cualquier duda que pudiese existir sobre la confusa argumentación de la parte accionante, que pretende que ese Tribunal Constitucional aplique al sistema de carrera administrativa judicial las disposiciones de la Ley núm. 41-08, así como sus reglamentos complementarios, ignorando que el sistema de empleo judicial se encuentra diseñado por un régimen especial que escapa de aquella regulación.

41. En tal virtud, debe considerarse que, en principio, el empleo público se encuentra regulado por la Ley No. 41-08, de Función Pública, y sus normas complementarias, con las cuales se ha intentado establecer un régimen regulador general para los empleados públicos,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aunque no de forma exclusiva. De hecho, la regulación general de la citada Ley No. 41-08 permite la convivencia de otros “bloques funcionariales” (por así decirlo) con normativas específicas. Esto se produce en virtud del art. 1, párrafo, de la comentada Ley de Función Pública, núm. 41-08, que dispone que su contenido es supletoriamente aplicable para los diferentes regímenes de carrera establecidos por otras leyes, refiriéndose de esa manera a la existencia de otros servidores o empleados públicos regidos por normas estatutarias propias y específicas de su sector.

42. Ahora bien, esta disposición normativa no significa la existencia de alguna anomalía o peculiaridad del derecho dominicano, pues en derecho comparado es normal la existencia de diferentes tipos de personal público con normas específicas o especiales (distinta la regulación general), según los requerimientos del sector en que operen, del tipo de labor que desempeñen, etc. Se trata (dicho en la expresión utilizada por la Corte Constitucional colombiana) de una categoría jurídica de servidores públicos de régimen especial, la cual es bastante ordinaria; tanto que en el ordenamiento jurídico dominicano pueden edificarse varios ejemplos, entre los cuales nos permitimos enunciar, sin ánimos de exhaustividad y a título de ejemplo, los siguientes:

- (i) El régimen de carrera judicial, establecido por la Ley núm. 327-98, promulgada en fecha 11 de agosto de 1998;*
- (ii) El régimen carrera administrativa del Congreso Nacional, establecido por la Ley núm. 02-06, promulgada en fecha 3 de enero de 2006;*
- (iii) El régimen de carrera docente, establecido por la Ley núm. 66-97, promulgada en fecha 4 de febrero de 1997; y,*
- (iv) El régimen de carrera diplomática, establecido por la Ley núm. 630-16, promulgada en fecha 28 de julio de 2016.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

43. Todos estos sistemas de empleo público, establecidos por normas legales distintas a la Ley de Función Pública, núm. 41-08, actualmente se encuentran vigentes y nadie cuestiona su legitimidad, sino todo lo contrario, se dispone su aplicación en la práctica sin mayores inconvenientes. Y ello es porque el art. 1, párrafo, de la Ley núm. 41-08 es de aplicación supletoria para los diferentes regímenes de carrera establecidos por otras leyes, situación que explica la existencia de otros servidores o empleados públicos regidos por normas propias y específicas.

4.2. Opinión de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República, en su dictamen, recibido por el Tribunal Constitucional, el veintidós (22) de diciembre de dos mil veinte (2020), solicita que se declare inadmisibile la acción en inconstitucionalidad, por tratarse de un acto administrativo no sujeto a control de constitucionalidad. Para soportar su conclusión, sostiene, fundamentalmente, lo siguiente:

II. OTROS ASPECTOS DE ADMINISIBILIDAD

En oportuno referirnos al acto objeto de control.

a. La norma hoy atacada es una Resolución dictada por el Consejo del Poder Judicial, en este sentido, el Tribunal Constitucional ha desarrollado la tesis relativa a los actos administrativos que son objeto de control del Tribunal Constitucional por vía directa y los actos administrativos objeto de Control por ante el Tribunal Superior Administrativo, lo cual obedece en principio a si se trata de un acto por efecto directo de la ley o dictado por efecto directo de la Constitución y en segundo orden, la tesis obedece a su vez, al alcance del acto del que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se trata, esto es, si sus efectos son de aplicación general o si se trata de un alcance a particulares, por consiguiente, el tribunal dejó por sentado que:

TC/0073/12: dicho acto administrativo ha sido dictado en ejercicio directo de poderes y competencias establecidas en disposiciones normativas infraconstitucionales, es decir, en normas de derecho inferiores a la Constitución (...) Aun cuando los medios invocados por la accionante son de índole constitucional, en virtud de la naturaleza del acto atacado tales alegatos corresponden ser examinados en la jurisdicción administrativa.

TC/0041/13. Para conocer de violaciones constitucionales producidas por actos administrativos de alcance particular, debe tomarse en cuenta lo siguiente:

- *Los actos administrativos de carácter normativo y alcance general son susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa, pues al tratarse de un control abstracto o de contenido de la norma, el tribunal constitucional verifica si la autoridad pública responsable de producir la norma observó los valores, principios y reglas de la Constitución de la República y del bloque de constitucionalidad (supremacía constitucional).*

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

137-11), por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional.

▪ *Los actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional, el tribunal debe verificar el cumplimiento íntegro y cabal del mandato constitucional.*

b. En este sentido, el Art. 156 de la Constitución Dominicana establece cuales son las funciones del Consejo del Poder Judicial, (...)

c. Por otra parte tenemos la Ley 28-11 Orgánica del Consejo del Poder Judicial la cual, entre otros aspectos, versa sobre atribuciones administrativas del Consejo del Poder Judicial, a saber:

Artículo 8.- Atribuciones administrativas. En el ejercicio de sus facultades administrativas corresponde al Consejo del Poder Judicial ejercer las siguientes atribuciones (...) 10) Aprobar los manuales de cargos clasificados del Poder Judicial y establecer mediante reglamento la escala de remuneraciones y viáticos de los miembros de la Carrera Judicial y de los funcionarios y empleados que dependan del Poder Judicial (...) 14) Administrar el Plan de Retiro. Pensiones Jubilaciones y de Seguridad Social del Poder Judicial, de conformidad con los principios establecidos en la Ley 87-01, sobre el Sistema Nacional de Seguridad Social.

Sección II de la Dirección de Administración y Carrera Judicial



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 33.- Ámbito. La Dirección General de Administración y Carrera Judicial es el órgano de apoyo operativo del Consejo del Poder Judicial encargado de la gestión y ejecución de las políticas y medidas presupuestarias, financieras, administrativas, del Sistema de Carrera Judicial, del Sistema de Carrera Judicial Administrativa y de los recursos humanos en sentido general.

Sección II. Transitorio Primero: El Consejo del Poder Judicial deberá aprobar las reglamentaciones indicadas en la presente ley dentro de los ciento veinte días a partir de su publicación.

d. Quiere decir que este artículo no regula aspectos de presentación de candidatos, asuntos de administración financiera o presupuestaria, control disciplinario, evaluación del desempeño, traslado, creación de los cargos o nombramiento (Art 156 CD), atribuciones todas que son otorgadas al Consejo del Poder Judicial directamente por el constituyente.

e. Que de las anteriores disposiciones vemos que el artículo de la Resolución del Consejo del Poder Judicial objeto de la presente acción directa de control de constitucionalidad, pertenece a la sección de seguridad social para la Carrera Administrativo Judicial y se refiere a aspectos de compensación económica de recursos humanos en condiciones concretas establecidas en la norma, derivando todos estas regulaciones del efecto directo de las atribuciones dadas por el Legislador mediante la citada Ley 28-11 Orgánica del Consejo del Poder Judicial.

f. Dicho esto, a nuestro juicio, el Art. 74 de la Resolución No. 22/18 emitida por el Consejo del Poder Judicial que aprueba el nuevo Reglamento de Carrera Administrativa Judicial es dictada por efecto



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

directo de la Ley y no de la Constitución, por lo que en obediencia a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, el mismo es un acto objeto de control del Tribunal Superior Administrativo por lo que la presente acción deviene en inadmisibles por no tratarse de un acto administrativo objeto de control concentrado de constitucionalidad.

5. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 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), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla, el veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiuno (2021), quedando el expediente en estado de fallo.

6. Documentos relevantes

Los documentos depositados, en el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad son, entre otros, los siguientes:

1. Instancia de acción directa de inconstitucionalidad recibida por el Tribunal Constitucional, el dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020), presentada por el señor Germán Amaury Angomás.
2. Resolución 22/2018, del seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018), emitida por el Consejo del Poder Judicial.
3. Opinión del Consejo del Poder Judicial, recibida por el Tribunal Constitucional, el veintidós (22) de diciembre de dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Dictamen de la Procuraduría General de la República, recibido por el Tribunal Constitucional, el veintidós (22) de diciembre de dos mil veinte (2020).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

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

8. Legitimación activa o calidad del accionante

En cuanto a la legitimación activa o calidad de la parte accionante, el Tribunal expone las siguientes consideraciones:

8.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa en inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.2. Respecto de la legitimación para interponer acciones directas de inconstitucionalidad, este tribunal mediante el Precedente TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), dispuso lo siguiente:



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 procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.3. En el presente caso, a partir de lo establecido en los textos indicados precedentemente, el Tribunal entiende que el señor Germán Amaury Angomás como ciudadano dominicano (titular de la cédula de identidad y electoral núm. 002-0140835-8), tiene calidad para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al ser un ciudadano dominicano que goza del ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

9. Análisis de los medios de inadmisión planteados

9.1. En su opinión, el Consejo del Poder Judicial presentó dos medios de inadmisión, a saber: **1)** inadmisibilidad por falta de motivación de la instancia en los términos del artículo 38 de la Ley núm. 137-11 y **2)** inadmisibilidad por tratarse de un asunto de legalidad ordinaria en los términos del artículo 36 de la Ley núm. 137-11. Por otro lado, la Procuraduría General de la República solicitó la inadmisibilidad de la acción por no tratarse de un acto administrativo objeto de control concentrado de constitucionalidad.

9.2. Con relación al primer medio de inadmisibilidad, en síntesis, el Consejo del Poder Judicial sostiene que:

el accionante no formuló de “manera clara, certera y específica ningún fundamento o cargo de inconstitucionalidad contra el artículo 74 de la Resolución núm. 22/2018, emitida en fecha 6 de junio de 2018 por el Consejo del Poder Judicial (CPJ), según el requerimiento procesal del artículo 38 de la Ley núm. 137-11 y los múltiples precedentes del Tribunal Constitucional, que requieren que la parte accionante en acción directa de inconstitucionalidad exponga con claridad, certeza, especificidad y pertinencia, las razones por las que estima que la norma constitucional (debidamente identificada) ha sido infringida por la disposición normativa acusada como inconstitucional”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.3. Al respecto, y sobre el contenido que debe exhibir el acto introductorio de una acción directa de inconstitucionalidad, el artículo 38 de la Ley núm. 137-11 establece:

El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.

9.4. Sobre el particular, este Tribunal Constitucional en la Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), realizó algunas precisiones sobre la claridad, certeza, especificidad y pertinencia que debe exhibir el escrito introductorio de toda acción directa de inconstitucionalidad, de la manera siguiente:

Es decir, que todo escrito contentivo de una acción directa de inconstitucionalidad debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infraconstitucional cuestionada. En tal virtud, la infracción constitucional debe tener:

- *Claridad: Significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos;*
- *Certeza: La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infraconstitucional objetada;*
- *Especificidad: Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionado vulnera la Constitución de la República;*
- *Pertinencia: Los argumentos invocados deben de ser de naturaleza constitucional, y no legales o referidos a situaciones puramente individuales.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.5. El tribunal tiene vasta jurisprudencia desarrollando la necesidad de que el *escrito motivado* envuelva un *asunto de justicia constitucional*, principalmente en el marco de acciones directas de inconstitucionalidad¹. En la Sentencia TC/0095/12, citando a la Corte Constitucional colombiana, el tribunal sostuvo que “[...] *el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios [...]*”.

9.6. Al analizar el escrito de la acción directa de inconstitucionalidad, este tribunal considera que la parte accionante fundamenta su acción en que la norma atacada (*artículo 74 de la Resolución 22/2018, del seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018), emitida por el Consejo del Poder Judicial*), es contraria a los artículos 4, 6, 145 y 150 de la Constitución de la República, sobre la separación de poderes, la supremacía de la constitución, la protección de la función pública y la carrera judicial, en la medida en que establece la posibilidad de que los empleados de carrera sean separados (o desvinculados) sin causa justificada, en violación a los principios constitucionales de la carrera, tal y como se desprende de su instancia. En vista de lo anterior, procede rechazar dicho medio de inadmisión, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la sentencia.

9.7. En cuanto al segundo medio de inadmisión, en síntesis, el Consejo del Poder Judicial establece que el accionante fundamenta su acción

“en motivos de legalidad ordinaria en transgresión del art. 36 de la LOTCPC, que escapan al objeto y naturaleza del control concentrado de constitucionalidad, en vista de que el accionante se ha limitado a realizar una formulación (además de oscura e imprecisa) de índole no constitucional, al sustentar sus pocos argumentos en alegadas infracciones de normas de rango legal y reglamentario, es decir: infraconstitucionales”.

¹ Véase sentencias TC/0062/12, TC/0095/12, TC/0150/13, TC/0297/15, TC/0061/17, TC/0062/18, TC/0063/19, entre otras.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.8. Ciertamente, como establece el accionado, la instancia que introduce la presente acción contiene un gran número de argumentos de legalidad ordinaria que no pueden ser ponderados o decididos por el Tribunal Constitucional, en virtud de su jurisprudencia constante en cuanto a los asuntos de legalidad ordinaria o mera legalidad. No obstante, la pertinencia de una acción directa de inconstitucionalidad se asimila a la existencia de argumentos de naturaleza constitucional formulados por el accionante², de manera que los argumentos de legalidad ordinaria no desmeritan por completo la instancia, ya que el accionante también plantea cuestiones de constitucionalidad que deben ser resueltas por este colegiado y que sirven de fundamento suficiente a su acción.

9.9. Este tribunal constitucional considera que el accionante ha planteado un asunto de justicia constitucional sobre la cobertura de protección constitucional de los sistemas de carreras y particularmente de la carrera administrativa judicial, en cuanto a la posibilidad de desvinculaciones sin causa justificada. Es decir, si la posibilidad de desvinculaciones sin causa justificada afecta la protección de la función pública y de la carrera administrativa judicial. Cuestión que tiene la suficiente relevancia como para requerir el examen por parte de este tribunal. En tal sentido, procede desestimar el medio de inadmisibilidad sin necesidad de que esto se haga constar en el dispositivo de la presente sentencia.

9.10. En cuanto al medio de inadmisión planteado por la Procuraduría General de la República, en el cual sostiene, en síntesis, que:

“el Art. 74 de la Resolución No. 22/18 emitida por el Consejo del Poder Judicial que aprueba el nuevo Reglamento de Carrera Administrativa Judicial es dictada por efecto directo de la Ley y no de la Constitución, por lo que en obediencia a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, el mismo es un acto objeto de control del Tribunal Superior Administrativo por lo que la presente acción deviene en

² Véase, entre otras, Sentencia TC/0520/19.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inadmisible por no tratarse de un acto administrativo objeto de control concentrado de constitucionalidad”.

9.11. Resulta útil recordar que este tribunal constitucional, en su Sentencia TC/0009/15, señaló que «...10.4 *En el ámbito administrativo dominicano, se considera como acto administrativo la manifestación de la voluntad unilateral de la administración, que tiene efectos particulares o generales capaces de producir consecuencias o modificaciones jurídicas*».

9.12. Es conveniente señalar que este tribunal constitucional, en el precedente contenido en la Sentencia TC/0117/13, también estableció que los actos administrativos de efectos generales son «...*aquellos de contenido normativo, es decir, que crean normas que integran el ordenamiento jurídico*» mientras que los actos administrativos de efectos particulares son los que «...*contienen una decisión no normativa, sea que se aplique a un sujeto o a muchos sujetos de derecho.*³»

9.13. A partir de un examen general de la resolución impugnada, este colegiado constitucional ha podido constatar, que contrario a lo planteado por la Procuraduría General de la República, la Resolución 22/2018, del seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018), emitida por el Consejo del Poder Judicial, (que contiene el artículo 74 impugnado) es una norma de característica abstracta y que producen efectos generales al innovar e impactar el ordenamiento jurídico e incide directamente en el sistema de carrera de administrativa judicial, ya que precisamente, la resolución deroga el régimen anterior de carrera administrativa judicial y aprueba uno nuevo.

9.14. En adición a lo anterior, cabe resaltar que, al momento de dictar la presente decisión, este colegiado, mediante su Sentencia TC/0502/21, adoptó el criterio siguiente:

³ Cfr. Epígrafe 10.3 Sentencia TC/0117/13 del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.5 En la especie, la unificación se justifica ante la divergencia y posible contradicción entre los criterios utilizados en las decisiones que integran nuestra jurisprudencia, aplicando los precedentes sentados mediante TC/0051/12 y TC/0052/12, ambas decisiones de diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), conforme a lo ya explicado. Con base en estos motivos, a partir de la presente sentencia, el Tribunal Constitucional optará por determinar que los presupuestos de admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad (prescritos en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137- 11), se encuentran satisfechos o no satisfechos, según la tipología del acto impugnado. En este orden de ideas, el Tribunal asumirá que los presupuestos de admisibilidad previstos en las [SIC] dos precedentes disposiciones citadas se encuentran satisfechos cuando el acto objeto de acción directa de inconstitucionalidad corresponda a uno cualquiera de los supuestos por ellas previstos: es decir, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Esta evaluación será efectuada sin perjuicio de la autonomía procesal que incumbe al Tribunal Constitucional de valorar otros elementos según cada caso en concreto. Los anteriores razonamientos implican en sí un cambio de precedente, debido a que, en lo adelante, solo podrán ser susceptibles de control concentrado de constitucionalidad las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, independientemente de su alcance.

9.15. Por tales razones, procede rechazar el medio de inadmisión planteado por la Procuraduría General de la República, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Cuestión previa

10.1. Previo a referirnos al fondo de la acción directa de inconstitucionalidad de la especie, se impone identificar en cuál de los vicios que dan lugar a este tipo de procedimiento constitucional se enmarca la cuestión que nos ocupa. Al respecto conviene destacar que los vicios que dan lugar a la acción directa de inconstitucionalidad pueden ser:

a. Vicios de forma o procedimiento: son los que se producen al momento de la formación de la norma y se suscitan en la medida en que esta no haya sido aprobada de acuerdo con la preceptiva contenida en la carta sustantiva, lo cual genera una irregularidad que afecta irremediablemente la validez y constitucionalidad de la ley (TC/0274/13).

b. Vicios de fondo: Se trata de los que afectan el contenido normativo de la disposición, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la carta sustantiva.

c. Vicios de competencia: Se suscitan cuando la norma ha sido aprobada por un órgano que no estaba facultado para hacerlo. Es decir, cuando una autoridad aprueba una ley, decreto, reglamento, resolución o acto sin que ninguna disposición le asigne esta atribución o competencia para actuar de esa manera (TC/0418/15).

10.2. Al analizar la instancia que contiene la acción directa de inconstitucionalidad sometida por el señor Germán Amaury Angomás, contra el artículo 74 de la Resolución 22/2018, del seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018), emitida por el Consejo del Poder Judicial, se evidencia que en la especie se trata de un vicio de fondo, en razón de que el impetrante cuestiona el contenido del artículo de una norma.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.3. Aunque la posibilidad de un vicio de competencia no constituye un asunto seriamente controvertido, el accionante se ha referido a la posibilidad de que el Consejo del Poder Judicial se haya excedido en su potestad reglamentaria en tanto considera que este asunto debe ser regulado por el legislador y no por el Consejo.

10.4. Referido lo anterior, no resulta ocioso destacar el criterio de este tribunal constitucional respecto de la potestad reglamentaria del Consejo del Poder Judicial. En la Sentencia TC/0286/21, del catorce (14) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), este tribunal constitucional sostuvo:

13.24 Como se comprueba de las disposiciones transcritas anteriormente, al Consejo del Poder Judicial se le ha conferido, expresamente las facultad para reglamentar el Sistema de Provisión de Cargos Judiciales, el Sistema de Escalafón Judicial y el Sistema de Carrera Administrativa Judicial (numeral 4 del artículo 8 de la Ley 28-11) y para aprobar los reglamentos y directrices que permitan implementar su propia ley orgánica (numeral 15 del artículo 8 de la Ley 28-11).

13.25 Sobre el alcance de ese poder reglamentario del Consejo del Poder Judicial, conviene recordar que este Tribunal, mediante Sentencia núm. TC/0268/20, del nueve (9) de diciembre de dos mil veinte (2020), delimitó -para estos casos- el ámbito de competencia, de dicho órgano en los siguientes términos: «10.15. En efecto, el Consejo del Poder Judicial, ciertamente, tiene aptitud para emitir las reglamentaciones que correspondan en lo que se refiera a materia administrativa o disciplinaria, en el ámbito del Poder Judicial. Sin embargo, no ocurre así respecto del ámbito jurisdiccional, como el caso de la especie, en el que el legislador ha otorgado expresamente a la Suprema Corte de Justicia, la facultad de emitir los reglamentos que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fueren necesarios para la aplicación de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario.»

13.26 El referido precedente se encuentra en armonía con el régimen delineado a partir de la reforma constitucional del año 2010 que decidió sacar del ámbito de competencia de la Suprema Corte de Justicia todo lo relativo al autogobierno del Poder Judicial (facultades administrativas-financieras y disciplinarias) creando un órgano denominado Consejo del Poder Judicial al que se le otorgó tales facultades y al que no se le otorgó ninguna competencia de carácter jurisdiccional que quedaron en el ámbito exclusivo de la Suprema Corte de Justicia.

13.27 En consecuencia, las facultades enumeradas por el artículo 156 de la Constitución y por el artículo 8 de la Ley núm. 28-11, se limitan a la regulación de los sistemas de provisión de cargos judiciales, escalafón judicial y carrera administrativa judicial y disciplinaria.

10.5. Como se comprueba del precedente citado anteriormente, no existe cuestionamiento sobre la regularidad constitucional de la potestad reglamentaria del Consejo del Poder Judicial respecto del Sistema de Carrera Administrativa Judicial, ámbito en el que ha sido dictada la Resolución 22/2018, que aprueba el Reglamento de Carrera Administrativa Judicial.

11. Sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad

11.1. Conforme la instancia de acción directa de inconstitucionalidad recibida por el Tribunal Constitucional, el dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020), el señor Germán Amaury Angomás impugna el artículo 74 de la Resolución 22/2018, del seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018), emitida por el Consejo del Poder Judicial, al estimar que es contrario a los artículos 4,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6, 145 y 150 de la Constitución de la República, sobre la separación de poderes, la supremacía de la constitución, la protección de la función pública y la carrera judicial, en la medida en que establece la posibilidad de que los empleados de carrera sean separados (o desvinculados) sin causa justificada en violación a los principios constitucionales de protección a la función pública y de la carrera judicial.

11.2. Como principal argumento de fondo, el Consejo del Poder Judicial sostiene la inexistencia de trasgresión constitucional derivada de la *ineficacia directa* o *eficacia diferida* de las disposiciones contenidas en los artículos 145 y 150 de la Constitución ante la necesidad de un desarrollo legislativo para su efectiva configuración. Entre otros argumentos, sostiene

28. Esta cuestión, honorables magistrados, tiene una incidencia de gran importancia sobre la operatividad de la Constitución, puesto que la reivindicación de una norma constitucional incompleta, cuyo desarrollo ha sido delegado en el legislador, debe necesariamente realizarse en base al contenido de la legislación complementaria, cuestión que reclama una situación de legalidad. De ahí que Ignacio DE OTTO, otro gran profesor español, haya indicado que: “(...) la opción por un sistema u otro de eficacia tiene una enorme influencia sobre la operatividad de la Constitución, sobre la adecuación del ordenamiento a ella y sobre el control de constitucionalidad en general. Si la Constitución sólo obliga directamente al legislador, y a los demás únicamente de modo indirecto, en cuanto están sometidos a la ley, la acomodación del contenido del ordenamiento a las prescripciones constitucionales dependerá de aquél (...).

11.3. Si bien es cierto que existen numerosas disposiciones constitucionales que requieren de un desarrollo legislativo, y que este desarrollo legislativo coadyuva a la eficacia de la misma Constitución, no menos cierto es que en el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho constitucional contemporáneo no se pone en duda la eficacia directa de la Constitución, particularmente cuando se trata de una garantía constitucional.

11.4. En cuanto a la eficacia o ineficacia de derechos de rango constitucional y que al mismo tiempo son de configuración legal, el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto del artículo 47 de la Constitución de la República, que textualmente establece “*Artículo 47.- Libertad de asociación. Toda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley*”, y sostuvo, en su Sentencia TC/0146/21, lo siguiente:

9.16. Como se advierte, según el texto constitucional de referencia, artículo 47, toda persona tiene derecho a asociarse con fines lícitos y de conformidad con la ley. Sin embargo, el hecho de que el legislador condicione el funcionamiento de determinadas instituciones, como ocurre con los partidos y agrupaciones políticas, no implica que se viole dicho derecho, ya que el mismo texto constitucional establece que debe ejercerse de conformidad con la ley, es decir, que estamos en presencia de un derecho que tiene rango constitucional y, al mismo tiempo, es de configuración legal. Otra cosa muy distinta es que la regulación no respete el principio de razonabilidad o el contenido esencial del derecho, cuestión que el tribunal analizará en los párrafos que siguen.

11.5. Es decir, que pese a que sea una cláusula genérica y que requiera de desarrollo legislativo, los derechos y garantías fundamentales tienen un contenido esencial o núcleo duro reivindicable independientemente de que exista o no regulación infraconstitucional.

11.6. Pero, por otra parte, como bien argumenta el Consejo del Poder Judicial, la necesidad de que el legislador regule determinado aspecto de la Constitución y que habilite la posibilidad de dictar reglamentos, como sucede en el caso de la especie, puede generar una serie de conflictos normativos (de interpretación



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y de aplicación) de naturaleza infraconstitucional que escapan de la competencia del Tribunal Constitucional en el marco de una acción directa de inconstitucional. De manera que, como ya se había adelantado en el examen de inadmisibilidad de la presente acción, en su instancia, el accionante presenta una serie de argumentos de legalidad ordinaria o cuestiones infraconstitucionales que no pueden ser conocidos o decididos por el Tribunal Constitucional; de esta forma, este tribunal se limitará a resolver, como cuestión de justicia constitucional, si, *¿vulnera la protección de la función pública (art. 145) y la carrera judicial (art. 150) el establecer la posibilidad de que un servidor de carrera sea desvinculado o separado del cargo sin causa justificada?*

11.7. Al analizar el texto constitucional se puede advertir que la protección de la función pública está contenida expresamente en su artículo 145, que establece:

Artículo 145.- Protección de la Función Pública. *La separación de servidores públicos que pertenezcan a la Carrera Administrativa en violación al régimen de la Función Pública, será considerada como un acto contrario a la Constitución y a la ley.*

11.8. El propio texto constitucional hace referencia a diferentes sistemas de carrera como -por ejemplo- la carrera docente (art. 63.5), carrera judicial (art. 150), carrera del ministerio público (art. 173), carrera militar (art. 253) y la carrera policial (art. 256), con algunas referencias a la estabilidad, inamovilidad o permanencia, por lo que al hacer una interpretación sistemática de la Constitución resulta evidente que cuando el constituyente utiliza nociones como “carrera”, “sistema de carrera” o “régimen de carrera” lo hace refiriéndose a un sistema de garantías que excluye la posibilidad de desvinculación o separación sin causa o motivo.

11.9. Esta conclusión se ve reforzada al hacer una interpretación histórica a la noción de “carrera” y “Carrera Administrativa” utilizada por el constituyente



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de 2010. En ese sentido, se puede advertir que como acontecimientos próximos a la constitucionalización de la cláusula relativa a la *Protección de la Función Pública* y a la proliferación de referencias a sistemas de carrera en el texto constitucional, la República Dominicana vivía un proceso de institucionalización de sistemas de carreras basada en la idea de la estabilidad, que contaba como la Ley Núm. 41-08, de Función Pública, y crea la Secretaría de Estado –*hoy Ministerio*– de Administración Pública, como principal texto legal.

11.10. Pese a que el accionante invoca diversas normas constitucionales, su queja se centra en la idea de la inconstitucionalidad al abrir “*la posibilidad de que un servidor judicial que pertenezca a la carrera administrativa sea desvinculado sin causa justificada, eliminando así el objeto de la carrera administrativa, la cual es la permanencia en el cargo*”, de manera que apoya su argumento, en una línea argumentativa que parte del artículo 150, sobre carrera judicial; 145, sobre protección a la función pública, y los artículos 4 y 6, sobre separación de poderes y supremacía de la constitución, todos de la Constitución de la República, de manera que conviene, para una mejor comprensión de la presente sentencia, abordarlo de manera conjunta.

11.11. Con relación a la infracción constitucional alegada, este tribunal pone de manifiesto que, en efecto, mediante la norma en cuestión, el Consejo del Poder Judicial ha establecido la posibilidad de que un servidor judicial de carrera sea desvinculado sin causa justificada, como se puede advertir en la redacción del artículo 74, a saber:

Retribución por Separación del Cargo.

Artículo 74.- Los empleados de carrera o aquellos empleados con diez (10) años o más de servicio ininterrumpidos en el Poder Judicial y que no califiquen para recibir la correspondiente jubilación, que sean



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

separados del servicio sin causa justificada o por supresión del puesto que desempeñan y cuando no exista ninguna posibilidad material de reubicarlos, tendrán derecho a recibir una compensación económica equivalente al sueldo de un (1) mes por cada año de trabajo o fracción superior a seis (6) meses, sin que pueda exceder del salario de un año.

11.12. Para justificar la constitucionalidad de la norma impugnada, el Consejo del Poder Judicial alega que:

33. Así pues, el régimen constitucional de función pública, dentro de los cuales se enmarcarse los artículos 145 y 150 de la Carta Magna, citados por el accionante, se encuentra sujetos a la complementación legislativa, debido a que el art. 142 de la misma Constitución es clara e inequívoca al disponer que “la ley determinará el régimen estatutario requerido para la profesionalización de las diferentes instituciones de la Administración Pública”.

34. Esto significa, en palabras simples, que la configuración y desarrollo de los diferentes regímenes de función pública el constituyente lo delegó en la legislación infra constitucional. Y tanto es así que el art. 145 de la Constitución, citado por el recurrente, dispone que la contrariedad a la misma se da por desvinculación “contraria al régimen de función pública”, definido y desarrollado por la ley del sector.

11.13. Ciertamente, como alega el Consejo del Poder Judicial, gran parte de las garantías que rodean el sistema de protección de la función pública y de la carrera judicial son desarrolladas por disposiciones infraconstitucionales; no obstante, ello no disminuye la eficacia de la Constitución o su aplicación directa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.14. Por tal razón, el Tribunal Constitucional considera que la medida adoptada por el Consejo de Poder Judicial, en el artículo 74 de la Resolución 22/2018, *-que establece la posibilidad de que los empleados de carrera sean separados (o desvinculados) sin causa justificada-* lesiona el contenido del artículo 145 de la Constitución sobre la Protección de la Función Pública, en el sentido de que aniquila todo el sistema de garantías mínimas relativo a los sistemas de carreras como la estabilidad y permanencia.

11.15. No obstante, el aspecto declarado inconstitucional es exclusivamente el relativo a que los empleados de carrera sean separados sin causa justificada, al resultar anulable solamente esta situación y no el texto íntegro del artículo 74; procede declarar su nulidad mediante la modalidad de una sentencia reductora que, conforme la Sentencia TC/0093/12, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012), se refiere a:

“aquellas que señalan que una parte (frases, palabras, líneas, etc.) del texto cuestionado es contraria a la Constitución, y ha generado un vicio de inconstitucionalidad por su redacción excesiva y desmesurada (...) En ese contexto, la sentencia ordena una restricción o acortamiento de la “extensión” del contenido normativo de la ley impugnada⁴.

11.16. Por tales razones, la declaratoria de nulidad en el presente caso se hace exclusivamente de la expresión que señala *“sin causa justificada o”* que figura en el texto del artículo 74, de la Resolución 22/2018, del seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018), emitida por el Consejo del Poder Judicial.

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 Justo Pedro Castellanos Khoury, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

⁴ Criterio reiterado en la Sentencia TC/0214/19, de veintidós (22) de julio de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Consta en acta el voto salvado del magistrado Rafael Díaz Filpo, primer sustituto, y el voto disidente del magistrado Domingo Antonio Gil, los cuales se incorporarán a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Germán Amaury Angomás contra el artículo 74 de la Resolución 22/2018, del seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018), emitida por el Consejo del Poder Judicial.

SEGUNDO: ACOGER la presente acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, **DECLARAR** no conforme con la Constitución dominicana el artículo 74 de la Resolución 22/2018, del seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018), emitida por el Consejo del Poder Judicial, específicamente la expresión de “*sin causa justificada o*”, por vulnerar la protección de la función pública del artículo 145 de la Constitución dominicana y, en consecuencia, **DECLARAR** que la interpretación constitucional del artículo 74 de la Resolución 22/2018, del seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018), emitida por el Consejo del Poder Judicial, es el que se consigna a continuación:

Retribución por Separación del Cargo.

Artículo 74.- *Los empleados de carrera o aquellos empleados con diez (10) años o más de servicio ininterrumpidos en el Poder Judicial y que no califiquen para recibir la correspondiente jubilación, que sean separados del servicio por*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

supresión del puesto que desempeñan y cuando no exista ninguna posibilidad material de reubicarlos, tendrán derecho a recibir una compensación económica equivalente al sueldo de un (1) mes por cada año de trabajo o fracción superior a seis (6) meses, sin que pueda exceder del salario de un año.

TERCERO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

CUARTO: ORDENAR que la presente sentencia sea notificada, por secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, al accionante, señor Germán Amaury Angomás, así como también al órgano que produjo la norma impugnada, Consejo del Poder Judicial, y a la Procuradora General de la República.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; 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.

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