



---

# EL COMPORTAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

---

Análisis teórico y estadístico de las decisiones del  
Tribunal Constitucional de la República Dominicana en  
materia de acción directa de inconstitucionalidad

**RAWILL DE JESÚS GUZMÁN ROSARIO**





# EL COMPORTAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

---

ANÁLISIS TEÓRICO Y ESTADÍSTICO DE LAS  
DECISIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
DE LA REPÚBLICA DOMINICANA EN MATERIA DE  
ACCIÓN DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD



RAWILL DE JESÚS GUZMÁN ROSARIO

# EL COMPORTAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

---

ANÁLISIS TEÓRICO Y ESTADÍSTICO DE LAS  
DECISIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
DE LA REPÚBLICA DOMINICANA EN MATERIA DE  
ACCIÓN DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD



Santo Domingo, República Dominicana  
2024

## **El comportamiento de la jurisdicción constitucional**

*Análisis teórico y estadístico de las decisiones del Tribunal Constitucional de la República Dominicana en materia de acción directa de inconstitucionalidad*

**Autor:** Rawill de Jesús Guzmán Rosario

**Primera edición:** Julio, 2024

Esta es una publicación de:



### **Tribunal Constitucional de la República Dominicana Centro de Estudios Constitucionales**

Edificio Juan Pablo Duarte

Avenida 27 de Febrero esquina Avenida Gregorio Luperón,

Plaza de la Bandera y del Soldado Desconocido,

Santo Domingo Oeste, República Dominicana,

Teléfonos: 809-274-4445 y 809-274-4446

**www.tc.gob.do**

**Cuidado de la edición:** Katherine Estévez

**Diagramación:** Yissel Casado

**Diseño de Portada:** Rafael Augusto Cornelio Marte

Las gráficas, tablas y datos estadísticos ofrecidos en esta investigación son de elaboración propia del autor.

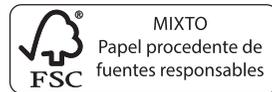
**Impresión:** Impresos Tres Tintas, SRL

ISBN: 978-9945-651-34-8

ISBN: 978-9945-651-35-5 (digital)

Impreso en República Dominicana

Printed in Dominican Republic



---

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad del autor y no representan necesariamente las del Tribunal Constitucional y sus magistrados.

---

# CONTENIDO

Agradecimientos.....	9
Palabras de presentación de la magistrada María del Carmen Santana de Cabrera .....	11
Palabras de la directora del Centro de Estudios Constitucionales .....	15
Introducción .....	17
<b>I. Datos generales de las sentencias constitucionales.....</b>	<b>25</b>
1.1. Aspectos temporales .....	25
1.2. Tipo de decisión adoptada.....	28
1.3. Temas abordados.....	35
1.4. Extensión.....	44
<b>II. Votación .....</b>	<b>49</b>
2.1. Cuórum.....	49
2.2. Margen de aprobación de casos .....	51
2.3. Incidencia de votos particulares.....	57
<b>III. Partes procesales.....</b>	<b>73</b>
3.1. Información sobre la persona accionante .....	73
3.2. Evolución del interés legítimo y jurídicamente protegido .....	82
3.3. Fundamentos constitucionales alegados.....	92
3.4. Intervenciones oficiales .....	94
<b>IV. Estudio político .....</b>	<b>101</b>
4.1. Relevancia de las decisiones en materia de política pública ...	101
4.2. Impacto a grupos en situación de vulnerabilidad .....	126

<b>V. Estabilidad del precedente constitucional .....</b>	<b>135</b>
5.1. Cambios de precedente .....	135
5.2. Aplicaciones del <i>distinguishing</i> .....	144
<b>VI. Herramientas de interpretación constitucional .....</b>	<b>151</b>
6.1. Test especiales .....	151
6.1.1. Test de razonabilidad .....	151
6.1.2. Test de igualdad .....	160
6.2. Uso de jurisprudencia constitucional comparada.....	168
6.3. Uso de normas jurídicas del derecho comparado .....	179
6.4. Uso de jurisprudencia constitucional nacional.....	183
6.5. Uso de doctrina.....	185
6.6. Uso de instrumentos internacionales .....	191
<b>VII. Tipologías de sentencias interpretativas .....</b>	<b>199</b>
7.1. Tipos de cambios aplicados mediante sentencias interpretativas .....	199
7.2. Medición de los cambios realizados.....	207
<b>VIII. Efectos .....</b>	<b>213</b>
8.1. La aplicación en el tiempo .....	213
8.2. Las exhortaciones .....	220
<b>IX. Medidas especiales .....</b>	<b>227</b>
9.1. Medidas cautelares .....	227
9.2. Medidas de instrucción .....	231
9.3. Inconstitucionalidades por conexidad.....	233
<b>X. Objeto y decisión .....</b>	<b>239</b>
10.1. Tipos de objetos atacados .....	239
10.2. Órganos emisores .....	249
10.3. Decisiones alcanzadas.....	256
10.4. Argumentos abordados.....	259
10.5. Fundamentos constitucionales usados .....	266
Bibliografía.....	271

## AGRADECIMIENTOS

La creación de una obra individual rara vez es el producto de una sola persona. Si bien puede figurar sólo un nombre en la autoría, son muchas las personas que colaboran —con verdad, ciencia o amor— para hacer posible una producción académica, máxime cuando es interdisciplinaria. Este libro es un claro ejemplo de lo anterior, por lo que doy las gracias a quienes lo hicieron posible:

Al Tribunal Constitucional de la República Dominicana y, particularmente, a su Centro de Estudios Constitucionales (CEC), por confiar en que el avance de la ciencia del derecho constitucional es indispensable para la consolidación de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. El CEC ha creído en esta investigación desde que era una simple idea hasta su materialización; de eso siempre estaré agradecido.

A la magistrada María del Carmen Santana, por haberme permitido reintegrar a la familia constitucional, y por haberme cedido tiempo valioso para hacer posible esta obra. También agradezco al equipo de trabajo con el que laboro en el Despacho, por el constante interés en mis descubrimientos, especialmente a la letrada Sonia Pimentel, primera lectora de esta publicación. En igual sentido, al magistrado emérito Hermógenes Acosta de los Santos, quien me inició en la labor jurisdiccional de este tribunal e influyó grandemente en mi interés por estudiar la Constitución.

A mi familia, tanto a mis padres como a mis hermanos, por siempre estar presentes y haberme ayudado a construir la persona que soy hoy. Al igual que a mis demás seres queridos —particularmente JC, JP y SM—, les agradezco por el tiempo de calidad que tuve que tomarles prestado para realizar esta investigación, así como por preocuparse por la misma y por cualquier otro reto de mi vida, que también lo hacen un reto de ellos.

A mi familia académica de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, especialmente a mis estudiantes, por recordarme cada día que quiero ser mejor, para que ellos también lo sean.

## PALABRAS DE PRESENTACIÓN DE LA MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN SANTANA DE CABRERA

En nombre del Pleno del Tribunal Constitucional constituye un honor para mí presentarles la obra «El comportamiento de la jurisdicción constitucional: Análisis teórico y estadístico de las decisiones del Tribunal Constitucional de la República Dominicana en materia de acción directa de inconstitucionalidad», de la autoría de Rawill Guzmán, quien funge como coordinador de letrados del despacho que dirijo. Este texto aporta de manera innovadora a la labor pedagógica en materia constitucional que establece el artículo 63.12 de nuestra Ley Fundamental y el artículo 35 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

El letrado Rawill Guzmán me ha acompañado en mis funciones jurisdiccionales prácticamente desde mi entrada a este Tribunal Constitucional. Desde entonces, él ha demostrado un nivel de calidad en su trabajo y una actitud de compromiso con nuestro despacho que me llevaron a confiarle la coordinación de letrados. En esta nueva función, Rawill ha probado ser un apoyo indispensable para nuestro equipo, preocupándose por combinar la delicadeza que amerita el estudio de los casos constitucionales con la eficiencia que traen las nuevas generaciones en el manejo de los recursos disponibles, especialmente los tecnológicos. Por demás, se ha posicionado como un activo valioso para la jurisdic-

ción constitucional, colaborando como docente en el Centro de Estudios Constitucionales, invitado en los programas de televisión y radio del Tribunal, relator en eventos académicos de índole constitucional, entre otros.

Precisamente por sus credenciales, así como por su notoria inclinación por entender y preservar la jurisprudencia constitucional, no me sorprendió cuando, hace alrededor de dos años, me informó de su interés en proponer al Tribunal la redacción de la obra que hoy tenemos en nuestras manos. Se trata de un texto que, a todas luces, demuestra el interés del autor por descifrar cómo funciona el Tribunal Constitucional en la práctica, sin limitarse a escoger criterios al azar para entenderlo. De hecho, en el estudio conjunto que hacemos de los distintos casos en esta sede constitucional, el autor se esfuerza por hacer lo mismo que logra con su libro, consistente en preparar un estudio profundo de cómo han evolucionado los precedentes constitucionales, para así determinar cuál es la manera más coherente de decidir los nuevos planteamientos.

Cuentan con un libro que aumenta las publicaciones de la colección «Generación Constitucional», destinada para servidores constitucionales que buscan dejar su huella académica en este Tribunal. Además, se trata de la obra que inaugura la línea de investigación de «Los Procesos Constitucionales», enfocándose en la acción directa de inconstitucionalidad. Es una investigación cargada de información interesante, que permite comprender mejor no sólo cómo se comporta el Tribunal Constitucional dominicano, sino también por qué lo hace de la manera en que se describe en sus capítulos.

Uno de los aportes más relevantes que se ponen a consulta del lector es el enfoque estadístico de este estudio. De manera tal

que los criterios jurisprudenciales y demás aspectos estudiados se exponen teóricamente y se explican gráficamente en su evolución en el tiempo y su distribución proporcional. En pocos textos jurídicos he podido observar tantas gráficas y explicaciones con números como las que contiene el libro. He ahí la riqueza de esta entrega, pues retará a la comunidad jurídica a aprender una nueva manera de ver el derecho que no se reduce al estudio exegético del mismo.

Espero que esta sea una de las muchas obras que el autor aporte al derecho nacional y comparado, pues su contribución es importante para motivar a que más autores se esfuercen por entender el derecho usando herramientas más allá de las tradicionales. Tengo la confianza de que, para ustedes, al igual que para mí, los razonamientos y hallazgos de este libro serán de gran ayuda para entender en mayor medida la figura de la acción directa de inconstitucionalidad, tanto desde un enfoque teórico tradicional como desde un enfoque estadístico innovador.

*María del Carmen Santana de Cabrera*  
Jueza del Tribunal Constitucional  
de la República Dominicana



## PALABRAS DE LA DIRECTORA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

El Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional (CEC) tiene como misión promover iniciativas de estudios e investigaciones jurídicas en materia de derecho constitucional y otras ramas jurídicas. Con el objetivo de cumplir con este propósito, cuenta con una Unidad de Investigación sobre Derecho y Justicia Constitucional, creada a mediados de 2022 por el Pleno del Tribunal. A través de esta Unidad se coordinan y ejecutan proyectos de investigación sobre las siguientes líneas: Derechos Fundamentales; Procesos Constitucionales; Constitucionalismo dominicano e iberoamericano; Constitución y Administración Pública y Argumentación Constitucional.

En esta ocasión, tenemos el honor de inaugurar la línea sobre procesos constitucionales con una obra de la autoría del letrado de esta Alta Corte, Rawill Guzmán, intitulada: «El comportamiento de la jurisdicción constitucional: Análisis teórico y estadístico de las decisiones del Tribunal Constitucional de la República Dominicana en materia de acción directa de inconstitucionalidad». Desde el título de la obra se advierte su pertinencia, novedad y utilidad para conocer de un modo detallado cómo el Tribunal Constitucional ha actuado en materia de acción directa de inconstitucionalidad. Para ello, el autor desmenuza, en un acucioso análisis jurídico-estadístico, diferentes aspectos vinculados a este proceso constitucional.

A pesar de su creciente utilidad en el derecho comparado, el uso de herramientas estadísticas puede catalogarse de poco común en la doctrina jurídica nacional. Sin embargo, nuestro autor hace un esfuerzo extraordinario por extraer de las decisiones en esta materia elementos medibles cuantitativamente, con la intención de determinar de manera objetiva el comportamiento del Tribunal Constitucional de cara a este proceso constitucional. Esto lo acompaña de una excelente revisión bibliográfica, que le ayuda a complementar y precisar las estimaciones realizadas. Cabe destacar que esta obra fue sometida al sistema de revisión de doble anonimato, obteniendo resultados satisfactorios a raíz del proceso de revisión.

Felicitemos al letrado Rawill Guzmán por poner a disposición del Tribunal Constitucional, a través de su Centro de Estudios, esta obra que, sin duda alguna, enriquece el acervo bibliográfico del Tribunal Constitucional, al tiempo que se hace de referencia obligatoria, tanto para juezas y jueces como para la comunidad jurídica y el público interesado en un conocimiento más detallado de la acción directa en inconstitucionalidad. En ella se destacan las competencias profesionales de Rawill Guzmán, un jurista excepcional y comprometido con la investigación y el estudio del derecho constitucional.

*Mayra Zuleica Cabral Brea*

Directora

## INTRODUCCIÓN

La jurisprudencia constitucional es una auténtica fuente de derecho, especialmente en virtud de la regla del precedente vinculante que se deriva del carácter de definitiva e irrevocable que tiene este tipo de decisiones. Ahora bien, el estudio de esta fuente se ha concentrado tanto en la sistematización por temas de las sentencias (repertorios o compendios jurisprudenciales), como en el estudio del criterio del Tribunal Constitucional sobre algún tema en concreto, sea este procesal o sustantivo. En consecuencia, existe un vacío académico a nivel nacional en torno al estudio estadístico de estas decisiones, es decir, un análisis que cuantifique, grafique y explique cómo el Tribunal se ha comportado a lo largo de los años, al tiempo que motive las razones que justifican ese comportamiento; desde su manera de decidir los casos, según el tema abordado, hasta la forma en que los magistrados constitucionales ejercen sus votos particulares. Este es el vacío que dio origen a este libro y que el mismo pretende comenzar a llenar.

Los estudios jurídicos-estadísticos sobre las decisiones de tribunales constitucionales, o de los órganos judiciales supremos que ejercen el control jurisdiccional de constitucionalidad no son una novedad. De hecho, en la doctrina comparada se pueden encontrar importantes contribuciones de abogados, politólogos y economistas que utilizan herramientas estadísticas, a los fines de

comprender mejor cómo las jurisdicciones constitucionales ejercen sus competencias en el marco de un Estado social y democrático de derecho. Esto ha sido de especial utilidad, pues de la revisión de la literatura fue posible extraer algunas estrategias metodológicas de estudio que hicieron posible un trabajo de investigación más acabado.

Esta obra aborda los principales aspectos relativos al comportamiento judicial a partir de las decisiones del Tribunal Constitucional de la República Dominicana que han sido dictadas en materia de acción directa de inconstitucionalidad. Es importante adelantar que cuando en esta obra se usa el término técnico «comportamiento judicial», empleado en la doctrina constitucional comparada, se hace referencia a la manera en la cual actúan y toman decisiones los jueces, en este caso, los que conforman la jurisdicción constitucional; por lo que no se hace alusión a los magistrados del Poder Judicial.

En este sentido, se estudia cómo los magistrados han decidido los casos a lo largo de su primera década de labor jurisdiccional (2012-2022). A partir de los datos extraídos, se presentan las deducciones de lugar, tomando en consideración los conceptos teóricos y las normas jurídicas aplicables. Esto se hace con el interés de explicar de manera descriptiva, y con el debido sustento estadístico, de qué manera el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo su rol como máximo intérprete y garante de la Constitución.

La investigación comprende dos enfoques complementarios. Por un lado, el estudio aborda de manera sistemática el marco teórico aplicable en materia de control concentrado de constitucionalidad desde una perspectiva moderna, abordando aspectos como la judicialización de la política, el comportamiento judicial

en sede constitucional, la dificultad contramayoritaria, el activismo judicial, entre otras cuestiones conexas.

Por el otro lado, esto se complementa con el componente de campo de esta investigación, mediante el cual se hace un análisis estadístico sobre la muestra ya descrita, a los fines de extraer informaciones como la probabilidad de que el Tribunal declare la inconstitucionalidad de algún tipo de norma, los principales fundamentos (dogmáticos y orgánicos) usados en la jurisdicción constitucional para tomar decisiones, la frecuencia de los cambios de precedente, la incidencia de la jurisdicción constitucional en la toma de decisiones de políticas públicas, las implicaciones de los cambios de composición de magistrados, el grado de apertura de la jurisdicción constitucional en relación con las inadmisibilidades que declara, entre otras cuestiones. Es importante resaltar que, como todo estudio estadístico, en esta investigación se maneja un margen de error razonable en las mediciones realizadas, el cual fue reducido al mínimo posible por medio de revisiones y comprobaciones sobre la muestra seleccionada y las variables estudiadas.

Esta contextualización permite comprender mejor los objetivos de esta investigación, los cuales se describen a continuación. En primer lugar, se busca estandarizar las decisiones del Tribunal Constitucional sobre acciones directas de inconstitucionalidad por medio del estudio de elementos medibles cuantitativamente. En segundo lugar, se pretende descifrar patrones del comportamiento judicial de la Jurisdicción Constitucional cuando ejerce el control concentrado de constitucionalidad. En tercer y último lugar, se procura identificar el alcance de la actuación del Tribunal Constitucional en el marco del Estado constitucional en su interacción con los poderes, órganos y demás instituciones públicas.

Para alcanzar estos objetivos se ha diseñado una metodología inspirada en diversos estudios del derecho constitucional comparado, incluyendo las contribuciones de autores como Robert Dahl y Ran Hirschl. En este sentido, se tomaron todas las sentencias del Tribunal Constitucional que decidieron acciones directas de inconstitucionalidad entre 2012 y 2022. Estas fueron sistematizadas en una base de datos por medio de la extracción de elementos medibles cuantitativamente, de los cuales pudieran deducirse patrones de actuación del Tribunal Constitucional. En consecuencia, se definieron una serie de variables, las cuales fueron relacionadas entre sí a través del uso de herramientas tecnológicas para poder conocer la correlación entre distintos aspectos de las sentencias constitucionales. Por ejemplo, se realizó la medición del tipo de decisión en cada sentencia, el tema principal abordado, el tipo de accionante, la utilización de herramientas de interpretación (como los test o el uso de jurisprudencia constitucional comparada), entre muchas otras variables.

Una vez obtenidos los datos estadísticos, se procedió a la elaboración tanto de tablas y gráficos que resumen los mismos como de explicaciones teóricas que sirven para demostrar por qué estos evolucionaron de la manera que lo hicieron. En consecuencia, teniendo como fuente las sentencias constitucionales consultadas, debe señalarse que las gráficas, tablas y datos estadísticos ofrecidos en esta investigación son de elaboración propia del autor, salvo indicación en contrario. De ahí que la metodología implementada permitirá suplir la falta de certeza actual en torno a las tendencias del Tribunal Constitucional en sus decisiones en materia de acción directa de inconstitucionalidad y, lo que es igual de importante, podrá ser replicada en un futuro, en el estudio de otros procesos constitucionales.

Una vez explicados estos aspectos genéricos, conviene hacer un adelanto de lo que se verá en cada capítulo de este estudio, no sin antes aclarar que en ellos se hace un análisis con base en el promedio de las variables estudiadas, y que en la mayoría de los casos se incluye su evolución en el tiempo. En el Capítulo I se estudian los datos generales de las sentencias constitucionales, lo cual incluye: 1) la distribución proporcional de los tipos de decisiones adoptadas (inadmisibilidad, rechazo, acogida total y acogida parcial); 2) el conteo del tiempo que el Tribunal Constitucional tarda, en promedio, para fallar una acción directa de constitucionalidad; 3) la distribución proporcional de los temas que el tribunal normalmente aborda (como tributos, función pública y electoral); y 4) la extensión promedio de las sentencias constitucionales estudiadas.

El Capítulo II se concentra en un estudio más específico del comportamiento de los magistrados constitucionales, al enfocarse en cómo los mismos suelen votar, haciendo énfasis en el análisis de los votos particulares (tanto los salvados como los disidentes). En este sentido, se abordan datos en torno el cuórum para la toma de decisiones, el margen de aprobación de los casos (es decir, qué porcentaje de los jueces presentes suele votar favorablemente) y la incidencia de los votos particulares. Entre otras cuestiones, esto servirá para entender qué tipo de casos son aprobados con mayor consenso y cuáles presentan mayores discordancias.

El Capítulo III se concentra en entender quiénes han sido las partes procesales que han acudido al Tribunal en ocasión del conocimiento de acciones directas. En un primer momento, este capítulo se dedica a entender quiénes son las personas accionantes, es decir, comprender la distribución proporcional entre personas del derecho público y del derecho privado, y entre personas físicas

y personas jurídicas. Posteriormente, se aborda la evolución de la interpretación jurisprudencial del «interés legítimo y jurídicamente protegido» como condición para acreditar la calidad para accionar. Esto es complementado con el cálculo de los principales artículos constitucionales en los que las partes accionantes fundamentan sus acciones; para, finalmente, estudiar con qué frecuencia y relevancia se producen las intervenciones oficiales.

El Capítulo IV se encarga de abordar uno de los aspectos más ambiciosos de esta investigación, en torno al alcance político de las decisiones del Tribunal Constitucional. El principal objeto de estudio de este capítulo es descifrar la trascendencia de las decisiones constitucionales sobre las políticas públicas nacionales, haciendo hincapié en los casos de megapolítica que se han decidido en sede constitucional. En este apartado también se incluye una selección de sentencias que impactan a grupos en situación de vulnerabilidad, para así comprender cómo se han puesto en práctica algunas disposiciones constitucionales de protección reforzada sobre estas personas.

El Capítulo V analiza la estabilidad del criterio del TC, a partir de la observación de los casos en los cuales este decidió apartarse de algún precedente constitucional. A estos fines, se elaboran tablas que incluyen tanto los casos puntuales de cambio de precedente que han ocurrido de manera expresa, como de sentencias en las cuales explícitamente se ha aplicado una tutela judicial diferenciada (*distinguishing*). En consecuencia, este capítulo sirve para conocer si el Tribunal ha sido constante o variable en torno a la aplicación de sus propios criterios jurisprudenciales.

El Capítulo VI se concentra en estudiar las herramientas de interpretación constitucional a las que ha acudido el tribu-

nal para estructurar y fundamentar sus razonamientos. En una primera parte se abordan los dos test de mayor utilización en la jurisprudencia, el test de razonabilidad y el test de igualdad, midiendo aspectos como la probabilidad de la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma cuando los mismos son aplicados. En una segunda parte de este capítulo se tratan las fuentes que se usan para sustentar los razonamientos del Tribunal, como son la jurisprudencia constitucional nacional, la jurisprudencia constitucional comparada, la doctrina, las normas jurídicas del derecho comparado y los instrumentos internacionales. El uso y evolución de estas fuentes permite comprender su importancia en la toma de decisiones.

El Capítulo VII aborda las sentencias interpretativas mediante las cuales el Tribunal ha hecho interpretaciones conformes de distintas normas jurídicas impugnadas en inconstitucionalidad. De ahí que se miden, analizan y desglosan las ocasiones en las cuales el Tribunal Constitucional empleó una sentencia aditiva o una reductora, a los fines de modificar la redacción de alguna norma infraconstitucional. Este capítulo dedica especial atención al conteo de la cantidad de palabras eliminadas y/o agregadas por este tribunal, para así cuantificar las variaciones realizadas por la jurisdicción constitucional.

El Capítulo VIII estudia los efectos de las sentencias constitucionales sobre acciones directas en dos aspectos: 1) la aplicación en el tiempo de las decisiones, pudiendo ser retroactivas, inmediatas o diferidas, para lo cual se ha calculado en qué cantidad de ocasiones ha sucedido cada alternativa; y 2) la emisión de sentencias exhortativas, observando la interacción generada entre el Tribunal Constitucional y el Poder Legislativo.

El Capítulo IX se dedica a un abordaje breve de algunas medidas especiales que han sido requeridas y/o tomadas por el Tribunal Constitucional. Esto incluye la solicitud de medidas cautelares, especialmente el requerimiento de suspensión del acto accionado, la celebración de medidas de instrucción para robustecer el contenido de un expediente y las declaratorias de inconstitucionalidad por conexidad, incorporando al conocimiento de una acción algún acto que no fue originalmente impugnado. Se trata de medidas que no han sido usuales en la jurisprudencia constitucional, pero de las que vale la pena dejar constancia de que sucedieron.

Por último, el Capítulo X se encarga de clasificar y contar los objetos de las acciones directas. En este sentido, se consideran los tipos de objeto según la naturaleza del acto impugnado, así como las instituciones emisoras de los mismos. Esto se complementa con la decisión tomada en cada escenario, analizando cuáles han sido los fundamentos y argumentos más usados en las sentencias estudiadas.

Habiendo hecho estas aclaraciones, sólo resta invitar al lector a hacer un estudio consciente de esta investigación, poniendo atención tanto a las gráficas realizadas como a las explicaciones teóricas aportadas. El principal interés de esta obra es ambicioso, pero sencillo: que en el estudio del derecho en la República Dominicana se asuma una perspectiva más novedosa y comprensible, que ayude al avance del estudio de las ciencias jurídicas, en general, y del derecho constitucional, en particular.

# I.

---

## DATOS GENERALES DE LAS SENTENCIAS CONSTITUCIONALES

### 1.1. Aspectos temporales

La labor jurisprudencial del Tribunal Constitucional en materia de acción directa de inconstitucionalidad comprende un total de 688 decisiones en el período estudiado<sup>1</sup>, desde la fundación de este órgano jurisdiccional hasta el cierre de 2022. Esto convierte al citado proceso constitucional en el tercero con más sentencias, sólo detrás del recurso de revisión de sentencia de amparo y el recurso de revisión de decisión jurisdiccional.

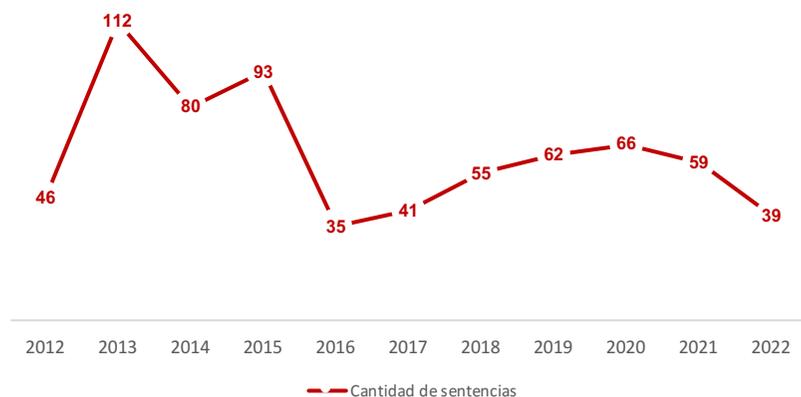
Un primer análisis de los datos generales de las sentencias constitucionales se concentrará en cómo ha evolucionado la cantidad de decisiones tomadas y publicadas cada año. A continuación, se ilustra la producción jurisprudencial del tribunal en el período estudiado<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> Se han tomado en cuenta, para fines metodológicos, aquellas decisiones que se encuentran publicadas en el portal institucional y cuyos expedientes han sido codificados como acciones directas de inconstitucionalidad, siguiendo la numeración «TC-01», así como algunas otras que también versaron sobre este proceso constitucional, pero emplearon una numeración distinta en los primeros meses de funciones del Tribunal Constitucional. Es importante apuntar que una sola sentencia puede incluir varios expedientes (por ende, varias acciones), los cuales pueden fusionarse por la conexidad que guardan entre sí (V. Artículo 9 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional).

<sup>2</sup> Tal como se adelantó en la introducción, esta y las demás gráficas de esta investigación son de elaboración propia del autor, salvo indicación en contrario. Estas gráficas tienen como fuente la totalidad de las sentencias constitucionales consultadas (las dictadas en materia de acción directa de inconstitucionalidad en el período 2012-2022).

CANTIDAD DE SENTENCIAS



En promedio, el Tribunal Constitucional ha emitido unas 63 sentencias por año, decidiendo acciones directas de inconstitucionalidad. Después de un arranque discreto, los años 2013, 2014 y 2015 representan la época que contó con un mayor número de decisiones en esta materia. Esto se justifica, entre otras razones, por la gran entrada de expedientes, que se debió tanto a las acciones directas que fueron heredadas de la Suprema Corte de Justicia, institución que se encargaba con anterioridad del control concentrado de constitucionalidad, como al entusiasmo que generó contar con una jurisdicción constitucional especializada. Después de estos años, el TC pasó a tener la menor cifra de decisiones (35) en 2016, la cual fue aumentando hasta, en 2020, superar ligeramente (con 66 sentencias) el promedio previamente establecido, sólo para descender un poco en los últimos dos años estudiados<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Debe tenerse presente que estas cifras pueden haberse visto influenciadas por el número de expedientes que ingresaron al Tribunal; es decir, la cantidad de acciones que

En lo concerniente al aspecto temporal, también es relevante saber cuánto tiempo suele tomar el Tribunal para dictar una sentencia en materia de acción directa. Ante todo, debe apuntarse que el artículo 43 de la Ley núm. 137-11 establece un plazo máximo para fallar de cuatro meses después de la celebración de audiencia pública. Ahora bien, esta disposición legal debe ser analizada a la luz de las particularidades del ejercicio del control concentrado de constitucionalidad. Así, debe tenerse presente que el Tribunal afronta el reto de tomar sus decisiones con una mayoría invariable de 9 jueces, lo cual en ocasiones causa dificultades para alcanzar un acuerdo en la aprobación de expedientes. Además, el TC afronta una carga procesal que comprende otros procesos constitucionales, algunos de los cuales representan un cúmulo de expedientes incluso mayor al de las acciones directas.

En igual sentido, conviene hacer una precisión metodológica, la cual se refiere a que el plazo de cuatro meses que dispone la ley comienza a correr a partir de la celebración de la audiencia pública, mientras que en este estudio se ha computado la fecha de entrada de la acción al Tribunal como inicio del conteo. En todo caso, el tiempo entre la entrada de un expediente y su conocimiento en audiencia pública suele ser reducido, por lo que no hace disminuir de manera sustancial el promedio temporal que se indicará en el siguiente párrafo.

Una vez adelantadas estas precisiones se puede comprender mejor el dato relativo a que el Tribunal suele tardar unos 937 días

---

fueron interpuestas en cada año. La información sobre la cantidad de expedientes que entran anualmente al Tribunal en materia de acción directa de inconstitucionalidad puede ser consultada en el página Web del Tribunal Constitucional, específicamente en el portal de transparencia, bajo la división de «Estadísticas Institucionales», disponible en el enlace <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/transparencia/estad%C3%ADsticas-institucionales/>.

en fallar las acciones directas de inconstitucionalidad, es decir, suele pasar un promedio de 2 años, 6 meses y 26 días entre la fecha de la entrada al Tribunal de la acción directa<sup>4</sup> y la fecha de la emisión de una decisión sobre esta. Naturalmente, esta cifra no se presenta en todos los casos, sino que se trata de un cálculo promediado de todas las acciones interpuestas, el cual se ve afectado por aquellas que tomaron muchos años en ser falladas desde su entrada. La cifra ofrecida ciertamente dista del plazo legalmente dispuesto, por lo que deberían redoblarse esfuerzos para la solución en tiempo de los expedientes. Lo anterior se refuerza en la noción de que la cantidad de días generalmente no se ve extendida por trámites procesales, pues en el conocimiento de una acción directa no suele requerirse más que el depósito de la misma y de los escritos de las intervenciones públicas (si hubiere), y la celebración de una única audiencia pública en la que las partes se limitan a expresar sus conclusiones.

## 1.2. Tipo de decisión adoptada

A la hora de tomar decisiones, el Tribunal Constitucional puede tomar cuatro tipos de decisiones básicas con respecto a una acción directa: declararla inadmisibile, rechazarla, acogerla parcialmente o acogerla totalmente. Así lo ha hecho desde su creación, a excepción de un caso, en el cual decidió la «inexistencia jurídica» de la acción directa de inconstitucionalidad<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Para fines metodológicos, se tomó como fecha de entrada al Tribunal el 26 de enero de 2012 con respecto a aquellas acciones que habían sido interpuestas previamente ante la Suprema Corte de Justicia y aquellas que se interpusieron previamente a la entrada en funcionamiento del Tribunal Constitucional.

<sup>5</sup> TC/0361/19 de 18 de septiembre de 2019, § 7.5.

La inadmisibilidad sucede cuando el TC estima que una acción directa no cumple con los requisitos de forma que deben encontrarse mínimamente requeridos para conocerla. Primordialmente, se refiere a cuestiones como: 1) la existencia de una fundamentación constitucional que cuente con claridad, certeza, especificidad y pertinencia; 2) la existencia del objeto de la acción (que el mismo siga vigente en el ordenamiento jurídico); 3) la ausencia de cosa juzgada constitucional (que el mismo tribunal no se haya pronunciado previamente declarando la inconstitucionalidad de la norma impugnada); y 4) la impugnación de uno de los actos descritos en el artículo 185.1 de la Constitución («leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas»).

El rechazo implica que el tribunal declaró la admisibilidad de la acción directa en cuanto a la forma, pero decide desestimarla en cuanto al fondo, por entender que no se materializan las violaciones constitucionales alegadas por la parte accionante. De ahí que el rechazo de una acción conlleva la declaratoria de conformidad con la Constitución del acto impugnado. Para fines de cálculo, se ha computado como rechazo aquellas sentencias que resolvieron una acción directa de inconstitucionalidad que involucraba más de un objeto y al menos uno de ellos era rechazado, mientras que el resto era declarado inadmisibile; esto, por entender que el rechazo ocupaba la mayor parte del sustento argumentativo de esas decisiones.

La acogida total, por su parte, implica que se retiene al menos una violación constitucional, pues con una se ha estimado como suficiente<sup>6</sup>, lo cual conlleva expulsar del ordenamiento jurídico la norma impugnada en inconstitucionalidad, en virtud del artículo

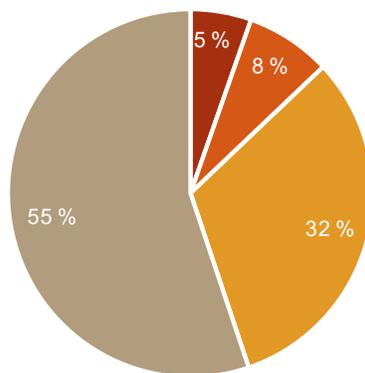
---

<sup>6</sup> TC/0205/20 de 14 de agosto de 2020, § 12.3.1.

45 de la Ley núm. 137-11. La acogida parcial, por último, se ha utilizado como una variable para calcular dos situaciones puntuales. Primero, aquellos casos en los cuales sólo se ha declarado la inconstitucionalidad de una de las varias normas impugnadas mediante una misma acción, mientras que con respecto al resto se decidió el rechazo y/o la inadmisibilidad; segundo, aquellos casos en los cuales se ha hecho una interpretación conforme de la norma mediante una sentencia interpretativa, sea esta aditiva o reductora, en los términos del artículo 47 de la Ley núm. 137-11.

A continuación, se puede observar la división según el tipo de decisión del total de las sentencias constitucionales en estudio:

TIPO DE DECISIÓN GENERAL



■ Acogida parcial ■ Acogida total ■ Rechazo ■ Inadmisibilidad

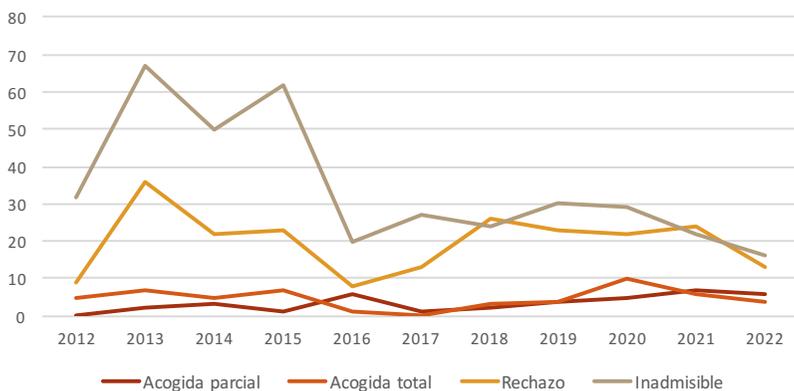
Así las cosas, el Tribunal Constitucional ha dictado sentencias de acogida total en un 8 % de los casos. Esto se suma al 5 % de los

casos en los cuales se ha aplicado una acogida parcial, totalizando en un 13 % la probabilidad de que en una sentencia constitucional se declare la inconstitucionalidad o la interpretación conforme de, al menos, una de las normas impugnadas. En otras palabras, de cada 100 casos que son decididos por el TC, en 13 de ellos o bien se expulsa al menos una de las normas impugnadas del ordenamiento jurídico o bien se modifica la redacción de esta, para que sea conforme a la Constitución.

En sentido contrario, en un 32 % de los casos la decisión es un rechazo de la acción, mientras que en un 55 % de los casos, la decisión es la declaratoria de inadmisibilidad; por lo que es mucho más probable que una acción directa sea rechazada o declarada inadmisibile a que sea acogida, sea total o parcialmente. Es importante detenerse en la cifra de la inadmisibilidad, pues la misma demuestra que más de la mitad de las acciones que entran al tribunal terminan siendo descartadas en cuanto a la forma. En algunas ocasiones esto ha sucedido por la pérdida de vigencia de una norma impugnada mientras el caso se encontraba en estado de fallo. Ahora bien, en un importante número de ocasiones, como será estudiado en detalle más adelante, esto ha sucedido por deficiencia en la redacción de la instancia introductiva o por el desconocimiento de precedentes constitucionales en torno a la admisibilidad. Esto demuestra la necesidad de reforzar los conocimientos en torno a este proceso constitucional, con el interés de contar con una comunidad jurídica capaz de velar por la defensa del orden constitucional.

Una vez entendidas estas informaciones generales, resulta útil pasar a analizar cómo ha sido la evolución del tipo de decisión asumida a lo largo de los años estudiados:

## EVOLUCIÓN POR DECISIÓN GENERAL



La gráfica anterior permite apreciar tres patrones importantes en la toma de decisiones del Tribunal Constitucional. En primer lugar, el número de sentencias constitucionales acogiendo acciones directas, sumando las parciales y totales, se ha mantenido relativamente estable a lo largo de los años, sin importar la cantidad total de sentencias que han sido emitidas. Así las cosas, el tribunal ha sido constante en aplicar su poder de extraer del ordenamiento jurídico aquellos actos contrarios a la Constitución, o al menos reinterpretarlos de manera conforme. Aunque debe apuntarse la particular excepción del año 2017, durante el cual fue especialmente bajo este tipo de decisiones. Es importante resaltar que la legitimidad de un tribunal constitucional no depende del número de inconstitucionalidades que dicte, cuestión que está determinada por un sinnúmero de hechos, por lo que la evolución de la variable en estudio debería ser interpretada cuidadosamente.

En segundo lugar, se ha experimentado una drástica reducción del número de inadmisibilidades. Esto no sólo se debe a la disminución del número de expedientes decididos cada año. Por el contrario, también podría explicarse a partir del afianzamiento de los conocimientos sobre el proceso constitucional de la acción directa de inconstitucionalidad, con los cuales los juristas, quienes prestan su asistencia letrada para la interposición de las acciones, logran superar los errores del pasado, como la falta de fundamentación constitucional de la instancia introductiva de la acción.

En tercer lugar, un último patrón de interés es que, sin importar el año estudiado, el total de sentencias constitucionales rechazando o declarando alguna inadmisibilidad siempre ha sido mayor a aquellas acogiendo, sea total o parcialmente. Esto resulta cónsono con el análisis hecho con anterioridad, que colocó en 13 % la probabilidad de que una acción sea acogida; demostrando que los actos impugnados en inconstitucionalidad tienen una clara tendencia, o bien a respetar el orden constitucional, o bien a no ser pasibles de revisión a través del control concentrado (sea por la naturaleza misma del acto impugnado o por la forma en que fue atacado).

Un último punto que vale la pena destacar es la evolución del tipo de decisión, según las tres composiciones del tribunal en los años estudiados; puntualmente, se apreciará la tendencia a acoger las acciones directas, sea total o parcialmente. La primera composición<sup>7</sup> acogió las acciones directas en un 9 % de

---

<sup>7</sup> La primera composición (2012-2018) estuvo conformada por: Milton Ray Guevara, Leyda Margarita Piña Medrano, Lino Vásquez Samuel, Ana Isabel Bonilla Hernández, Hermógenes Acosta de los Santos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín

las ocasiones; la segunda composición<sup>8</sup>, en un 17 %; y la tercera composición<sup>9</sup>, en un 26 %. Esto significa que con cada cambio de composición se ha visto un incremento en la probabilidad de expulsar del ordenamiento jurídico una norma o aplicarle una interpretación conforme, siendo la tercera composición la más tendente a asumir esta conducta, aplicándola en un cuarto de todos los casos que conoció hasta 2022.

La información anterior debe ser reflexionada a la luz del gran cúmulo de inadmisibilidades que fueron decididas por la primera composición, explicadas previamente. Esto hizo que el número de acogidas parciales y totales se viera con una cifra promedio inferior, considerando su proporción frente al número total de decisiones emitidas. En igual sentido, sirve analizar el hecho de que, si sumamos la tendencia al descenso del número de inadmisibilidades a lo largo de los años, con la realidad de que el tribunal se ha mantenido con un número más o menos constante de sentencias constitucionales acogiendo acciones directas, entonces es sencillo concluir que la última composición es la que, con mayor probabilidad, declara inconstitucionalidades o interpretaciones conformes.

---

Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes.

<sup>8</sup> La segunda composición (2019-2020) estuvo conformada por: Milton Ray Guevara, Rafael Díaz Filpo, Lino Vásquez Samuel, Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero.

<sup>9</sup> La tercera composición (2021-2023) está conformada por: Milton Ray Guevara, Rafael Díaz Filpo, Lino Vásquez Samuel, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, 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.

### 1.3. Temas abordados

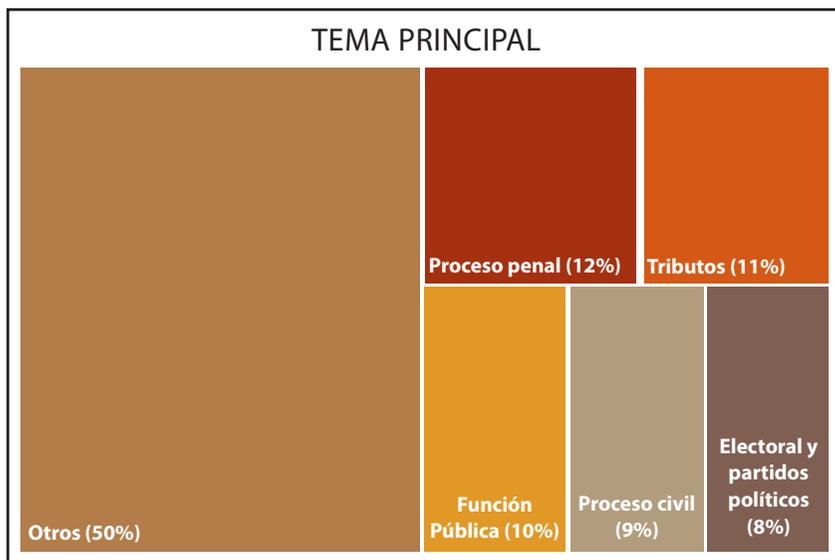
El alcance temático de las acciones directas de inconstitucionalidad se ve delimitado por, al menos, tres parámetros esenciales: 1) el tipo de acto que puede ser impugnado, según trazan los artículos 185.1 constitucional y 36 de la Ley núm. 137-11, interpretados por la jurisprudencia constitucional; 2) el interés de quien desee accionar en inconstitucionalidad, pues el tribunal no actúa de oficio en este proceso constitucional, sino que tiene que ser apoderado por la parte accionante; y 3) la posibilidad de que esa parte accionante fundamente algún tipo de violación constitucional, lo que necesariamente implicará que debe exponerse alguno de los temas que la Constitución aborda.

Ninguno de los tres parámetros anteriores permite alcanzar una conclusión clara sobre qué temas pueden ser llevados al Tribunal Constitucional. Esto se debe a que los tipos de actos impugnables pueden abarcar una amplia gama de temas (desde migración hasta comercio), las personas accionantes pueden sostener intereses tan diversos como su creatividad y necesidad les motive, y el texto constitucional es lo suficientemente abierto, especialmente en su catálogo de derechos fundamentales, como para incluir un diverso conjunto de materias.

Después de haber hecho estas afirmaciones introductorias, es oportuno observar cómo ha sido la división temática de las sentencias constitucionales en materia de acción directa<sup>10</sup>:

---

<sup>10</sup> Es importante hacer constar que en este acápite se analiza el «tema principal», pero eso no impide que en una misma sentencia constitucional se puedan abordar dos o más temas. En este sentido, se definió el tema principal de cada una de las decisiones estudiadas a partir del ámbito en el cual se encontraba tanto el acto impugnado, de las argumentaciones de la persona accionante y de los razonamientos del propio tribunal.



Los cinco principales temas que han sido abordados por la jurisprudencia constitucional han sido los siguientes (con el porcentaje en relación al total de sentencias decididas entre paréntesis): proceso penal (12 %), tributos (11 %), función pública (10 %), proceso civil (9 %), electoral y partidos políticos (8 %). Estos representan, en conjunto, la mitad de todas las decisiones constitucionales en estudio. La otra mitad se encuentra compuesta de una muy amplia diversidad temática, razón por la cual no se hace constar en el gráfico anterior; ocupando las posiciones siguientes los temas de: proceso general<sup>11</sup> (4 %), proceso inmobiliario (3 %), gobiernos locales (2 %)<sup>12</sup>, seguridad social (2 %) y comercio nacional (2 %).

<sup>11</sup> Se aplica en aquellos actos en que una misma norma trata sobre un proceso aplicable en varias materias, como algunas regulaciones sobre el recurso de casación.

<sup>12</sup> Debe aclararse que aquellas sentencias constitucionales que versaron sobre arbitrios municipales fueron computadas bajo el tema de «tributos» en vez de «gobiernos loca-

El resto de los temas abordados implican una cifra igual o menor al 2 % del total de los casos decididos, lo que demuestra que la jurisdicción constitucional tiene una importante apertura temática. Esto último se explica por las razones dadas al inicio de este acápite y se valida con la ausencia de criterios jurisprudenciales que hayan cerrado completamente la acción directa de inconstitucionalidad para algún tema en particular.

La prevalencia del proceso penal en primera posición, y del proceso civil en cuarta, se explica a partir de la realidad de que en los primeros años del Tribunal Constitucional, una importante cantidad de decisiones jurisdiccionales se impugnaban por medio de acciones directas de inconstitucionalidad. En consecuencia, este número de acciones acrecentó el total de sentencias constitucionales decidiendo sobre estos temas; a lo cual, obviamente, se suman las acciones directas que han sido presentadas contra leyes y resoluciones que regulan normativamente el proceso penal (como la regulación del art. 425 del Código Procesal Penal, relativo a la recurribilidad de las decisiones sobre medidas de coerción<sup>13</sup>) y el proceso civil (como la regulación del art. 167 de la Ley núm. 189-11, relativo a la recurribilidad de la sentencia de adjudicación<sup>14</sup>).

Ahora bien, más allá de los procesos de distinta naturaleza, cuyas cifras se ven abultadas por la impugnación de decisiones jurisdiccionales, los siguientes tres temas representan una parte relevante de la jurisprudencia constitucional: tributos, función pú-

---

les», por entender que el primero se encuentra más intrínsecamente relacionado con la naturaleza de este tipo de normas y con las argumentaciones del Tribunal Constitucional en estos escenarios.

<sup>13</sup> TC/0375/22 del 11 de noviembre de 2022.

<sup>14</sup> TC/0311/21 del 22 de septiembre de 2021.

blica y «electoral y partidos políticos». El tema tributario conforma 1 de cada 10 casos conocidos por el tribunal, siendo esta cantidad compuesta tanto por impugnaciones contra leyes a nivel nacional (como la norma legislativa sobre el cobro de mora por pago atrasado del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria<sup>15</sup>), como contra arbitrios a nivel municipal (como una norma municipal de Santo Domingo Oeste sobre arbitrios a publicidad exterior<sup>16</sup>). Sin lugar a dudas, la jurisdicción constitucional se ha considerado como un espacio para judicializar las impugnaciones contra los tributos, con independencia de su tipología (impuesto, tasa o contribución) y de su alcance territorial (tributo nacional o arbitrio municipal).

El tema de función pública también se encuentra presente en 1 de cada 10 casos, pero es necesario hacer la salvedad de que esta cifra se debe no sólo a la impugnación de normas sobre el tema (como el límite edad para ejercer la magistratura constitucional<sup>17</sup>), sino también de actos dados en el marco de la desvinculación de algún servidor público en particular. Por su parte, el tema electoral y partidos políticos debe su espacio, en gran medida, a las impugnaciones de legislaciones recientes en esta materia (la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, y la entonces Ley núm. 15-19, sobre Régimen Electoral [siendo actualmente la norma vigente la Ley núm. 20-23]), a lo cual se suman los ataques tradicionales contra las resoluciones de la Junta Central Electoral que regulan de manera más específica cada proceso electoral. Se trata de un tema que constantemente se mantendrá en la agenda jurisdiccional del tribunal, considerando el interés de los partidos

---

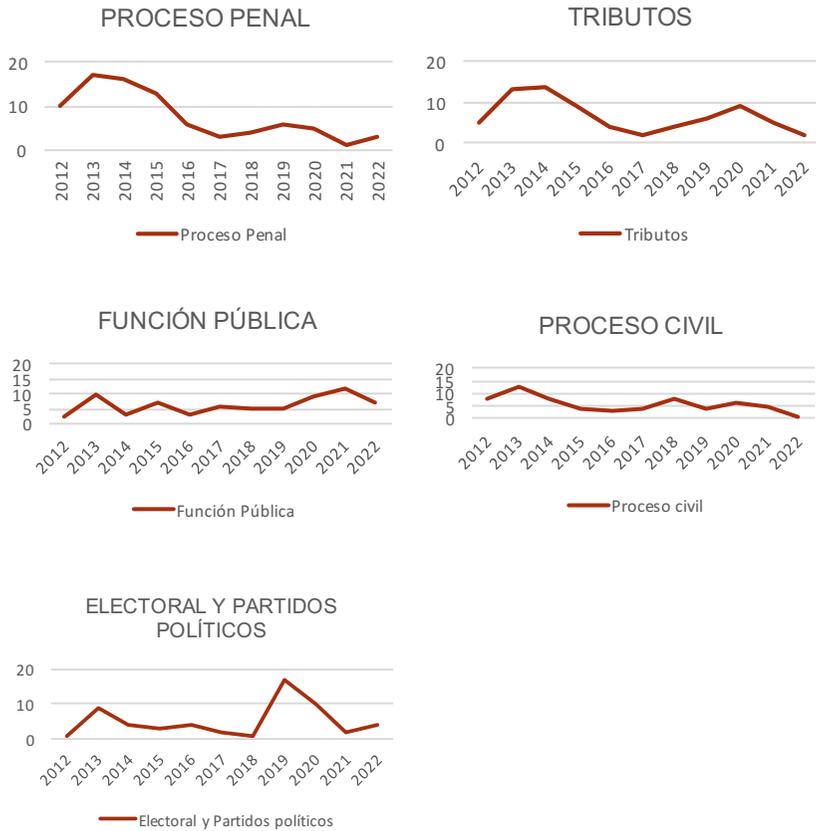
<sup>15</sup> TC/0464/22 del 14 de diciembre de 2022.

<sup>16</sup> TC/0138/22 del 12 de mayo de 2022.

<sup>17</sup> TC/0291/22 del 16 de septiembre de 2022.

políticos y la sociedad de evitar normas que les sean perjudiciales para sus objetivos electorales.

Una vez realizado este análisis general de los cinco temas más abordados, se torna de interés observar cómo los mismos han evolucionado a lo largo del tiempo:



La evolución temporal de los temas de proceso penal y proceso civil son coherentes con las inferencias que se han hecho en este estudio. Esto se debe a que anteriormente se explicó que ambos

temas debían su alto número de casos en ocasión de impugnaciones a decisiones jurisdiccionales. Lo anterior permite entender por qué han ido reduciéndose las sentencias constitucionales sobre proceso penal y proceso civil, a lo cual se suma el hecho de que las impugnaciones contra objetos de naturaleza jurisdiccional han ido en notorio descenso, pues la comunidad jurídica aprendió que su resultado era consistentemente la inadmisibilidad de la acción directa.

La evolución temporal del tema tributario demuestra que el mismo no se ha mantenido constante a lo largo de los años, sino que ha fluctuado, teniendo dos picos: uno en 2014 y otro en 2020. En todo caso, no se ha podido identificar ninguna razón en particular que explique estos cambios. Una conclusión similar debe llegarse con respecto al tema de función pública, con la aclaración de que ha experimentado un sólo pico, en 2021, cuando se conocieron varios casos sobre el régimen de función pública de varias categorías de servidores públicos.

Sobre la evolución temporal del tema electoral y partidos políticos sí es posible aportar razonamientos más concretos, pues el pico que sucedió en 2019 se debe a que era un año preelectoral, lo cual normalmente conlleva la declaratoria de urgencia<sup>18</sup> de los casos en esta materia para poder resolver las acciones directas de inconstitucionalidad previo a la celebración de los comicios. En igual sentido, hay que recordar que ese año preelectoral tuvo como trasfondo las promulgaciones de las leyes del régimen electoral y de partidos, agrupaciones y movimientos políticos.

---

<sup>18</sup> La declaratoria de urgencia es una potestad dispuesta en el art. 6 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional. Esta puede ser determinada por el pleno o el presidente del tribunal, en virtud de su soberana apreciación y en ocasión de situaciones apremiantes.

La posibilidad de la declaratoria de urgencia hace necesario aclarar que, si bien las personas accionantes son quienes inician el proceso constitucional en estudio (y, por ende, delimitan los temas a tratar por el tribunal), la propia jurisdicción constitucional tiene potestad para definir el contenido exacto de su agenda. En consecuencia, la interposición de la acción no implica necesariamente la decisión inmediata de la misma, pues esto dependerá de una multiplicidad de factores como el alcance de un consenso entre los magistrados constitucionales y la manera en la cual la Presidencia y la Secretaría determinan el contenido de la agenda jurisdiccional<sup>19</sup>. De ahí que se pueden utilizar una diversidad de razones para justificar cuándo y cuáles casos son fallados, lo que en otras jurisdicciones se ha catalogado como un mecanismo estratégico para el rol que desempeña el tribunal en el Estado<sup>20</sup>.

Un último aspecto por abordar en este acápite se refiere a la probabilidad de que el tribunal declare la inconstitucionalidad, o bien aplique una interpretación conforme, con respecto a cada tema. En relación con los diez temas más abordados por la jurisprudencia constitucional, anteriormente detallados, el porcentaje de casos en el cual se acogió la acción directa interpuesta, total o parcialmente, fue el siguiente: un 23 % de los casos tributarios, un 21 % de los casos electorales y de partidos políticos, un 18 % en los casos de proceso general, un 18 % de los casos de seguridad social, un 13 % de los casos de función pública, un 13 % de los

<sup>19</sup> V. artículo 8 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

<sup>20</sup> Cfr. EPSTEIN (Lee) y WEINSHALL (Keren), *The Strategic Analysis of Judicial Behavior: A Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 2021, p. 13. Este citando, a su vez, a: LAVIE (Shay), «Discretionary Review and Undesired Cases», *European Journal of Law and Economics*, núm. 44, 2017, pp. 265–85.

casos de comercio local, un 6 % de los casos de gobiernos locales, un 6 % de los casos de proceso civil, un 5 % de los casos de proceso inmobiliario y un 1 % de los casos de proceso penal.

Las cifras anteriores demuestran que el tribunal suele declarar la inconstitucionalidad, o dictar una sentencia interpretativa, en alrededor de 1 de cada 5 ocasiones que ha decidido sobre tributos, elecciones y partidos políticos, proceso general y seguridad social. En consecuencia, estos temas han sido de especial escrutinio por parte de la jurisprudencia constitucional, la cual se ha mostrado menos permisiva sobre la constitucionalidad de las normas que versan sobre estos.

Considerando que tanto el tema tributario como el electoral y de partidos políticos se encuentran colocados como primero y segundo, se hace interesante explorar por qué los mismos han tenido una mayor tendencia a la inconstitucionalidad. Como se adelantó, los casos tributarios conocidos por el TC han tratado tanto impugnaciones contra tributos nacionales como arbitrios locales. Esta división es especialmente útil para entender por qué este tema ha sido objeto de un mayor porcentaje de inconstitucionalidad, puesto que en un importante número de casos las decisiones desfavorables han sido contra arbitrios locales, como se estudiará en el Capítulo X.

Las normas tributarias municipales han sido más tendentes a ser declaradas inconstitucionales que las normas tributarias nacionales. Esto puede razonarse, en primer lugar, debido al limitado alcance de la competencia constitucional que tienen los Concejos de Regidores para dictar arbitrios, como sucede con la prohibición de crear tributos sin contraprestación municipal y la prohibición de crear arbitrios municipales que colidan con tributos nacionales.

Así, el tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de arbitrios sobre la creación de rampas de acceso a inmuebles, por no existir una contraprestación municipal<sup>21</sup>, y de arbitrios sobre máquinas tragamonedas, por colidir con un impuesto nacional<sup>22</sup>.

En segundo lugar, lo analizado se debe al hecho de que en los ayuntamientos existe un menor número de mecanismos de revisión de normas tributarias. En el caso de las leyes tributarias, el Congreso cuenta con dos cámaras legislativas con mayor personal técnico a su servicio, así como las contribuciones propias del Poder Ejecutivo. Esto no sucede en los ayuntamientos, que cuentan con recursos humanos y materiales más limitados.

El porcentaje de inconstitucionalidad de los casos electorales y de partidos políticos se explica por razones diferentes al tema tributario, pues las normas impugnadas en esta materia casi siempre tienen un alcance nacional. La principal justificación que puede extraerse de los razonamientos de la jurisprudencia constitucional, sobre la mayor tendencia a la inconstitucionalidad en este tema, es la importancia que se le ha dado al derecho de participación política de los ciudadanos, en sus distintas vertientes y expresiones. El tribunal ha sido especialmente enfático en defender que las personas puedan ejercer su derecho al sufragio, tanto activo como pasivo, y puedan ser partícipes del proceso partidario y electoral, sea como votantes, candidatos o como simples ciudadanos expresándose, sin limitaciones excesivas.

En contrapartida, se ha estimado que algunas leyes congresuales y las resoluciones de la Junta Central Electoral declaradas

---

<sup>21</sup> TC/0535/20 del 29 de diciembre de 2020.

<sup>22</sup> TC/0258/21 del 31 de agosto de 2021.

inconstitucionales han resultado restrictivas tanto para el ejercicio del voto como para el acceso a puestos electivos. Por ejemplo, el TC estimó que resultaba inconstitucional el voto de arrastre que limitaba el ejercicio del voto libre por obligar a los electores a escoger un candidato a diputado del mismo partido del candidato a senador por el que votarían<sup>23</sup>. En igual sentido, el tribunal declaró la inconstitucionalidad de la norma que prohibía la difusión de mensajes negativos sobre los candidatos a través de las redes sociales en período de precampaña electoral, defendiendo así la libertad de expresión ciudadana en el proceso electivo<sup>24</sup>.

#### 1.4. Extensión

Un último aspecto de este capítulo es la extensión de las sentencias constitucionales sobre acciones directas de inconstitucionalidad. Salvo el requerimiento de incluir los motivos de la decisión<sup>25</sup>, tanto la Constitución como la Ley núm. 137-11 dejan a la libertad de la jurisdicción constitucional la redacción de las sentencias, por lo que la misma tiene cierto margen de discrecionalidad para definir su contenido.

Similar a como lo hacen otros tribunales, las sentencias constitucionales incluyen los clásicos aspectos de relato fáctico, argumentos de derecho y dispositivo. De manera más concreta,

---

<sup>23</sup> TC/0375/19 del 19 de septiembre de 2019.

<sup>24</sup> TC/0092/19 del 21 de mayo de 2019.

<sup>25</sup> V. artículo 44 de la Ley núm. 137-11: «Artículo 44.- Denegación de la Acción. Las decisiones que denieguen la acción, deberán examinar todos los motivos de inconstitucionalidad que se hubieren alegado para fundamentarla. Únicamente surtirán efecto entre las partes en el caso concreto y no producirán cosa juzgada».

las sentencias que deciden acciones directas suelen incluir tres grandes acápites: 1) los antecedentes, 2) las consideraciones y fundamentos del Tribunal Constitucional, y 3) el dispositivo. En el primer acápite se describe la norma impugnada<sup>26</sup>, las pretensiones de la persona accionante (incluyendo las infracciones constitucionales alegadas, así como los hechos y argumentos jurídicos), las intervenciones oficiales, los documentos depositados y los datos sobre la celebración de la audiencia pública. En el segundo acápite se trata la competencia del tribunal, la legitimación activa de la persona accionante y, en caso de superar los aspectos de admisibilidad, entonces se pasan a analizar los medios de inconstitucionalidad. Por último, en el tercer acápite solamente está el dispositivo.

A pesar de que el Tribunal Constitucional ha seguido esta estructura en las sentencias estudiadas, la extensión de páginas ha sido bastante variable. Contando desde la primera página hasta el dispositivo de la decisión, por ende, excluyendo los votos particulares, se ha tenido casos con un número tan reducido como 7 páginas (declaratoria de inadmisibilidad de acción directa por haber sido interpuesta contra decisión jurisdiccional)<sup>27</sup>, y otras con un número tan alto como 537 páginas (acogida parcial de acción directa contra varias resoluciones del Consejo del Poder Judicial sobre la digitalización de procesos judiciales)<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Normalmente también se transcribe, salvo que se considere innecesario (V. TC/0574/19 del 16 de diciembre de 2019, § 1.4).

<sup>27</sup> TC/0075/12 del 15 de diciembre de 2012.

<sup>28</sup> TC/0286/21 del 14 de septiembre de 2021.

La evolución de la cantidad de páginas ha sido la siguiente:



El promedio de páginas que tiene una sentencia constitucional en la materia estudiada es de 25, pero la cifra ha fluctuado a lo largo de los años. Ante todo, es evidente la tendencia al aumento que se denota entre 2012 y 2021, años entre los cuales las sentencias constitucionales sobre acción directa se volvieron prácticamente cinco veces más largas; es decir, aumentaron en un 464 % su extensión. Esta tendencia se vio ligeramente reducida en 2022, único año en que se tuvo una extensión menor al año precedente, con 41 páginas en promedio.

Este aumento en la extensión se puede razonar a partir de dos criterios principales. La primera razón es que el tribunal solía decidir una mayor proporción de sentencias constitucionales declarando la inadmisibilidad de la acción directa, y este tipo de decisiones suelen ser más cortas que las que entran a conocer del fondo de la acción, por razones obvias. Sin embargo, esto no

afecta el hecho de que las sentencias de acogida total o parcial eran claramente más cortas en los primeros años de la jurisprudencia constitucional. La segunda razón es que, con el paso de los años, el tribunal suele hacer cada vez más referencia a sus precedentes, por lo que con el incremento del número de sentencias entonces podría haber un mayor número de páginas haciendo referencia a las mismas. Este último punto será analizado en mayor detalle en el Capítulo VI.

Independientemente de las razones, es importante que el tribunal observe esta evolución, con el interés de generar decisiones que resulten legibles, especialmente en una materia tan sensible como las acciones directas de inconstitucionalidad, que son de interés para todas las personas. En otras jurisdicciones constitucionales, la extensión excesiva de las decisiones ha sido considerada como una limitación para el acceso público a las mismas, por la dificultad en su lectura<sup>29</sup>, a lo cual se suma el hecho que una mayor extensión implica una mayor probabilidad de cometer errores, tanto en aspectos de forma como de contenido<sup>30</sup>. Estas razones deben ser ponderadas por el Tribunal Constitucional a la hora de redactar los proyectos de sentencias, para así cumplir con su labor constitucional sin tener que incurrir en sentencias cuya extensión se torne excesiva.

---

<sup>29</sup> PENROSE (Meg), «Enough Said: A Proposal for Shortening Supreme Court Opinions», *Scribes J. Leg. Writing*, Vol. 18, 2018, p. 56, disponible en línea, <https://scholarship.law.tamu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2320&context=facscholar> [consulta 1 enero 2023].

<sup>30</sup> LIPTAK (Adam), «Justices Are Long on Words but Short on Guidance», periódico digital *New York Times*, 17 de noviembre de 2010, disponible en línea, <https://www.nytimes.com/2010/11/18/us/18rulings.html> [consulta 1 enero 2023].



## II.

---

# VOTACIÓN

### 2.1. Cuórum

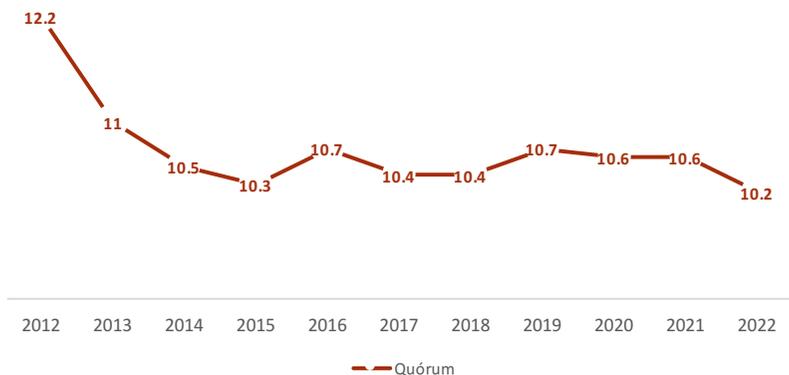
El cuórum para sesionar del Tribunal Constitucional es de 9 jueces, necesitándose un igual número para la aprobación de los casos, según lo dispone el artículo 186 de la Constitución y el artículo 27 de la Ley núm. 137-11. En consecuencia, se requiere de prácticamente dos tercios del total de los 13 magistrados constitucionales para que los mismos puedan sesionar y decidir en atribuciones de pleno jurisdiccional. La asistencia a estas sesiones es obligatoria, salvo la presentación de las excusas correspondientes o las inhibiciones. El razonamiento detrás de la exigencia del cuórum mínimo y de la obligación de asistencia se debe a la toma de decisiones con una cantidad de magistrados que legitime las mismas, considerando su trascendencia para nuestro Estado constitucional.

La evolución de la cantidad de jueces asistentes a las sesiones de pleno jurisdiccional en las que se han decidido acciones directas de inconstitucionalidad ha sido la siguiente<sup>31</sup>:

---

<sup>31</sup> Es importante hacer notar que este estudio ha extraído esta información a partir de los magistrados firmantes de las sentencias constitucionales analizadas. En todo caso, esto no impide que los magistrados no firmantes hayan participado en las sesiones de pleno anteriores en las cuales esos casos fueron discutidos sin llegar a ser aprobados.

### CUÓRUM



De la gráfica anterior es posible observar cómo la presencia de magistrados ha oscilado en un promedio de 10 a 12 por cada sesión jurisdiccional del pleno en las cuales se han decidido las sentencias constitucionales en estudio. En todo caso, es notable el descenso en el cuórum que ocurrió entre los años 2012 y 2014; a partir de entonces, el número de magistrados presentes se ha mantenido relativamente estable, de 10 a 11.

A nivel general, tomando en consideración todos los años comprendidos, ha asistido un promedio de 10.7 magistrados a cada sesión. En otras palabras, alrededor de 11 jueces han estado presentes para decidir estos casos, mientras que el resto se ha ausentado por las causas legal y reglamentariamente concebidas como la inhibición, vacaciones, licencias académicas y médicas, y el cumplimiento de compromisos en representación de la institución.

En todo caso, es importante observar cómo en 2022 sucedió el número promedio más bajo de cuórum (10.2), por lo que es

necesario prestar atención para evitar mayores descensos de esa cifra. Si bien la norma legal permite la toma de decisiones con la presencia de 9 magistrados, mientras menor sea el número de jueces presentes, entonces mayor será la probabilidad de que el caso no sea aprobado. Esto se debe a que unas pocas disidencias podrían ser suficientes para generar un tranque en la aprobación, en virtud de la regla de la decisión por supermayoría que rige en la jurisdicción constitucional.

## 2.2. Margen de aprobación de casos

La aprobación de los casos requiere de al menos 9 votos favorables, al igual que cualquier otra sentencia constitucional. Así lo dispone el artículo 186 de la Constitución. Esta supramayoría o mayoría calificada debe su alto número, entre otras razones, a que el TC tiene la competencia de declarar la inconstitucionalidad de una ley del Congreso nacional, es decir, de revertir la voluntad del legislador, sin que tenga mayor peso su condición de representante de la sociedad dominicana, por lo que se busca un alto grado de consenso que sirva de sustento para la decisión tomada<sup>32</sup>.

La supermayoría obliga a que el margen de aprobación sea, por lo menos, de un 69 % de favorabilidad y 31 % de disidencias, mientras que el promedio histórico del cuórum (10.7 jueces por sesión) hace que ese margen de aprobación suba a 84 % de favorabilidad y

---

<sup>32</sup> ACOSTA (Hermógenes), «Comentario al artículo 186 de la Constitución» en ACOSTA (Hermógenes) *et al.*, *La Constitución de la República Dominicana comentada por jueces y juezas del Poder Judicial*, Tomo 2, Escuela Nacional de la Judicatura, Santo Domingo, República Dominicana, 2023, p. 518.

16 % de disidencias. En otras palabras, como en promedio asisten entre 10 a 11 jueces a las sesiones y al menos 9 de ellos tienen que votar favorablemente para que un caso pase, entonces es lógico asumir que probablemente habrá un alto margen de aprobación, sin importar el tema abordado o el tipo de decisión tomada.

En atención a la importancia del citado consenso, conviene observar cómo ha evolucionado el promedio de votos favorables (incluyendo los votos salvados<sup>33</sup>) con respecto al cuórum en las sentencias constitucionales en estudio:



Es notorio que ha existido un alto grado de consenso en ocasión de la decisión de sentencias que resuelven acciones directas de inconstitucionalidad, pues el margen de aprobación de los

<sup>33</sup> Si bien los votos salvados son una tipología especial de voto particular, esto no impide que los mismos sean considerados como parte de los votos favorables para tomar una decisión porque quien lo presenta concuerda con la decisión alcanzada.

casos demuestra que entre el cuórum de cada sesión y el número de votos favorables existe una distancia muy reducida. En otros términos, las decisiones sobre acciones directas normalmente se aprueban con los votos favorables de casi todos los jueces que se encuentran presentes.

Para ser más exactos, como en promedio asisten 10.7 jueces al conocimiento de cada expediente acción directa, entonces un 10.3 da su voto favorable; por lo que sólo 0.4 presenta un voto disidente. Esto significa que, en promedio, hay un solo voto disidente por cada 3 sentencias constitucionales decididas en esta materia. Claro está, el número de votos disidentes es variable, pudiendo ir de 1 a 4. De hecho, ha habido casos con hasta 4 votos disidentes<sup>34</sup>, que es el número máximo que puede haber<sup>35</sup>, pero esto ha sucedido en ocasiones aisladas.

Al estudiar de manera detallada la cantidad de sentencias en las cuales se hizo constar al menos un voto disidente, se pudo apreciar que el Tribunal Constitucional ha aprobado de manera unánime (todos los que conformaban el cuórum votaron a favor, incluyendo los votos salvados) en un 75% de los casos decididos. En otras palabras, en tres cuartos de las sentencias constitucionales estudiadas no ha habido votos disidentes, y sólo en un cuarto sí ha habido disidencias. Una vez más se vislumbra cómo en la jurisprudencia constitucional en materia de acción directa suelen alcanzarse consensos unánimes en cuanto al dispositivo. En com-

<sup>34</sup> TC/0171/16 del 12 de mayo de 2016.

<sup>35</sup> Esta es una diferencia práctica con respecto a los votos salvados, pues no existe un límite numérico con respecto a estos últimos. De hecho, ha habido sentencias con hasta 8 votos salvados (TC/0121/21 de 20 de enero de 2021), sobre todo por cuestiones procesales como la interpretación de la legitimación para accionar en inconstitucionalidad y el alcance de los actos impugnables.

paración con otras jurisdicciones constitucionales, este número es bastante variable, por lo que es preferible que cada cifra se analice en su justo contexto<sup>36 37</sup>.

El alto margen de aprobación de los casos permite rebasar, por lo menos porcentualmente, una de las principales críticas doctrinarias sobre los votos disidentes. Así, en algunas jurisdicciones extranjeras suele argumentarse que las decisiones sin votos disidentes, y más aún, las que no tienen votos particulares tienen una mayor legitimidad y aceptación en los distintos actores<sup>38</sup>.

En el contexto nacional, considerando la baja tendencia a la disidencia (sólo un 25 % de las sentencias tiene uno o más votos disidentes), entonces puede apreciarse una menor afectación a esa aceptación social. Esto no significa que no haya habido votos disidentes con amplia difusión o cuya retórica haya tenido una fuerza de arrastre importante en contrario al criterio expresado por la mayoría. Por demás, algunos autores han expresado que la existencia de disidencias no es una afectación a la legitimidad de un Tribunal Constitucional, sino un beneficio para la misma, pues

---

<sup>36</sup> KELEMEN (Katalin), *Judicial dissent in European Constitutional courts: A Comparative and Legal Perspective*, Routledge, Nueva York, Estados Unidos de América, 2017, Sec. 2.2.2. Extracto de la Fuente: «Desde entonces [2004] este [la tasa de disidencia en el Tribunal Constitucional de España] se estableció en alrededor de 16 %. Esta sigue siendo muy baja en comparación con la de 62 % la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, pero modesta cuando es comparada con otras cortes constitucionales europeas [traducción del autor]».

<sup>37</sup> A lo largo de este estudio se ha preferido no hacer comparaciones detalladas de los datos obtenidos con los de otras jurisdicciones constitucionales, pues se podría incurrir en una selección errónea de muestras de comparación que podrían generar una distorsión en el significado de la información recopilada y analizada.

<sup>38</sup> GINSBURG (Ruth), «The Role of Dissenting Opinions», *Minnesota Law Review*, vol. 95, 2010, p. 3, disponible en línea, <https://scholarship.law.umn.edu/mlr/428> [consulta 1 enero 2023].

demuestra su capacidad de emplear una dinámica democrática en la toma de decisiones<sup>39</sup>.

Resulta interesante también conocer cuáles han sido los temas con un margen de aprobación más estrecho; es decir, sobre qué temas los jueces constitucionales han tomado decisiones con menos consenso (un mayor número de disidencias con respecto al cuórum presente). Para estos fines, se han tomado en cuenta aquellos temas con, al menos, cinco sentencias constitucionales, para así poder asegurar su relevancia en la jurisprudencia constitucional.

Los tres temas con el margen de aprobación más reducido han sido medioambiente (el 92 % de los votos presentados han sido favorables, y un 8 % disidentes), expropiación (93 % de favorabilidad y 7 % de disidencia), y proceso constitucional (93 % de favorabilidad y 7 % de disidencia). Esto significa que sobre estas temáticas ha sido más difícil alcanzar un consenso generalizado, cada vez que se decide alguna acción directa de inconstitucionalidad que versa sobre las mismas. Como se ha adelantado, esta mayor dificultad en el consenso no afecta la legitimidad de la decisión, pues la Constitución deja clara la supermayoría que hace vinculante una sentencia constitucional.

Una de las razones que puede explicar un mayor porcentaje de disidencias con respecto a los temas descritos (medioambiente, expropiación y proceso constitucional) puede ser que estos temas involucran normas constitucionales abiertas a la interpretación,

---

<sup>39</sup> BRICKER (Bricker), «The (Very) Political Dissent: Dissenting Opinions and the Polish Constitutional Crisis», *German Law Journal*, vol. 21, núm. 8, 2020, p. 1605, disponible en línea, <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/very-political-dissent-dissenting-opinions-and-the-polish-constitutional-crisis/7F02363F74F96F485AE0601086E52E59> [consulta 1 enero 2023].

como son los derechos fundamentales; por ende, es más probable asumir una interpretación contraria a la mayoría cuando la norma constitucional abre la posibilidad de varias perspectivas. Así, en los casos descritos se abordan el derecho al medioambiente sano, el derecho a la propiedad y el derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso; todos los cuales se encuentran constitucionalizados, pero no por eso dejan de ser interpretables. Esta razón debe ser estudiada a la luz de las muchas otras que mueven a los magistrados constitucionales a actuar como lo hacen cuando presentan un voto particular, aspecto que seguirá siendo abordado en lo adelante.

Un último aspecto a tratar en este acápite se refiere a cuál es el margen de aprobación de los casos, según el tipo de decisión. En consecuencia, se abordarán los cuatro tipos de decisiones explicados en el Capítulo I (acogida total, acogida parcial, rechazo e inadmisibilidad) para ver en qué escenarios es más complicado arribar a un consenso. La acogida total tiene un margen de aprobación de un 93 % de votos favorables y un 7 % de disidencias; la acogida parcial, un 92 % de favorabilidad y un 8 % de disidencias; el rechazo tiene un 97 % de favorabilidad y 3 % de disidencias; y la inadmisibilidad tiene un 98 % de favorabilidad y un 2 % de disidencias.

Estos datos arrojan la conclusión de que es más difícil alcanzar un consenso unánime en cuanto al dispositivo cuando la decisión es la acogida, sea total o parcial, de la acción directa de inconstitucionalidad. En consecuencia, los magistrados constitucionales han sido más tendentes a presentar un voto disidente cuando se decide la declaratoria de inconstitucionalidad y consecuente expulsión de algún acto del ordenamiento jurídico o cuando se decide una acción mediante una sentencia interpretativa para modificar el contenido del acto impugnado en inconstitucionalidad. En este

tipo de ocasión, los magistrados constitucionales presentan sus votos disidentes para expresar su criterio de que el acto impugnado es constitucional o que la acción resulta inadmisibile.

Es importante recordar que este tipo de decisiones son las que generan un mayor impacto en el ordenamiento jurídico, cuestión que podría justificar esa preferencia por la cautela de algunos magistrados constitucionales. Así, la declaratoria de inconstitucionalidad implica la expulsión del acto impugnado del derecho nacional y la cosa juzgada constitucional del asunto en litigio; mientras que la interpretación conforme conlleva modificar el contenido de alguna norma.

Por el contrario, cuando se trata de un rechazo o una inadmisibilidad, el margen de aprobación es mucho mayor y las disidencias mucho menores. En estos tipos de decisión, a diferencia de cuando se acoge una acción, no existen consecuencias tan impactantes, la sentencia no crea cosa juzgada constitucional (aunque sí surte efecto para las partes en litigio) ni genera un cambio normativo en el ordenamiento jurídico. En consecuencia, se puede deducir que a menor impacto de la decisión, entonces, menor probabilidad de que sea presentado un voto disidente.

### **2.3. Incidencia de votos particulares**

Una vez estudiados los datos generales sobre la votación de las sentencias que resuelven acciones directas, conviene hacer un análisis más detallado sobre los votos salvados y disidentes en la jurisprudencia constitucional. Los votos particulares son la expresión individual de los magistrados constitucionales que se hace

constar en las sentencias emitidas. De esta manera, en los mismos se reflejan la posición personal de quien los suscribe<sup>40</sup>.

Por un lado, el voto salvado se presenta para manifestar motivaciones propias para alcanzar la misma solución que se encuentra decidida en la sentencia constitucional. En algunos casos, estas motivaciones pueden ser completamente diferentes a las expresadas en el cuerpo de la decisión, siempre y cuando estén en coherencia con el dispositivo, incluyendo criterios de interpretación distintos en materia de admisibilidad o de proceso constitucional. En otros casos, estas pueden ser complementarias a las de la mayoría, en cuyo escenario los votos son usados por los magistrados como una manera de profundizar algún razonamiento detrás de la decisión alcanzada.

Por otro lado, el voto disidente se presenta para manifestar las razones por las cuales quien suscribe hubiera decidido el caso de manera diferente a la mayoría que votó favorable para la aprobación de la sentencia constitucional<sup>41</sup>. El artículo 186 constitucional se refiere al voto disidente, al otorgarle al juez constitucional este derecho a expresar los argumentos de su desacuerdo por medio de un documento que se agrega a la sentencia.

Independientemente de su tipología, los votos sirven para analizar el comportamiento judicial en la medida de que estos son

---

<sup>40</sup> El artículo 15 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional dispone que: «De acuerdo con la Constitución y la Ley núm. 137-11, los jueces podrán formular votos salvados o disidentes, con el debido respeto a sus pares y al Tribunal Constitucional, siempre que hayan defendido su opinión discrepante en la deliberación y expongan en el Pleno los fundamentos que desarrollarán en su voto. El voto es salvado cuando el juez concurre con la decisión final tomada por la mayoría del Pleno, pero ofrece motivaciones propias; es disidente, cuando discrepa del dispositivo de la sentencia».

<sup>41</sup> *Ibidem*.

utilizados para que los jueces expresen sus preferencias, incluyendo las de interpretación, en la jurisdicción constitucional<sup>42</sup>. De ahí que adquiere mayor interés observar cómo han sido empleados en la práctica.

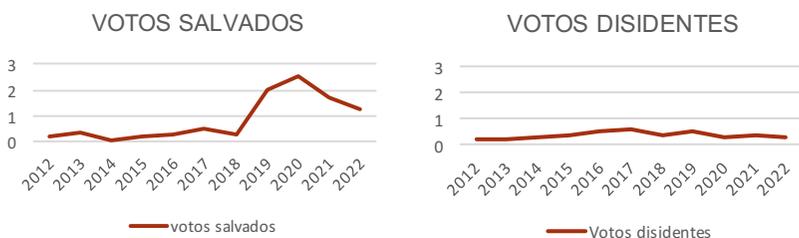
Previo a iniciar un análisis proporcional de los votos particulares, conviene aclarar que, en el período estudiado, la cantidad de votos salvados (alrededor de 550) duplica la cantidad de votos disidentes (alrededor de 225)<sup>43</sup>. Esto implica que prácticamente 2 de cada 3 votos particulares presentados fueron salvados, mientras que un estimado de 1 de cada 3 fue disidente. Una de las razones que explica esta diferencia es que entre ambas tipologías de votos existe una distinción fundamental: el voto salvado implica estar favorable (ser 1 de los 9 votos necesarios para aprobar) con alguna observación, mientras que el disidente conlleva precisamente lo contrario. De ahí que, tanto por razones de practicidad como de consenso, es posible entender que cuando deciden presentar algún tipo de voto, los jueces opten, en una mayoría de los casos, por un voto salvado.

Si bien se ha estudiado el margen de aprobación, el cual permite apreciar *contrario sensu* la cantidad de votos disidentes,

<sup>42</sup> EPSTEIN (Lee) y WEINSHALL (Keren), *op. cit.*, pp. 1-2.

<sup>43</sup> Se debe aclarar que el cálculo de los votos particulares se hizo con base en los documentos principales que constan en el portal Web del Tribunal Constitucional. En consecuencia, si bien pudieron ocurrir retiros de votos posteriores a la publicación de la sentencia, estos no fueron contabilizados porque: 1) o bien no se hicieron constar estos retiros expresamente en el documento publicado; 2) o bien se optó por analizar la votación originalmente realizada y no la que en algunas ocasiones puntuales se veía modificada por un documento secundario que consta como anexo al principal. Lo anterior no afecta de manera trascendental el conteo realizado, pues el retiro de los votos ha sucedido en casos específicos y no altera relevantemente las cifras ni las proporciones.

conviene presentar gráficamente la evolución de los votos salvados y disidentes en las sentencias estudiadas:



En lo que respecta a los votos salvados, existe la probabilidad de alrededor de un voto de este tipo por cada sentencia sobre acción directa. Los votos salvados se mantuvieron en un número muy discreto hasta 2019 y 2020, años en los cuales ascendió notoriamente el promedio de voto de esta naturaleza. A partir de entonces se puede visualizar un ligero descenso, pero con una cifra que se mantiene mayor a lo que se estiló entre 2012 y 2018, período en el cual era muy reducida la práctica de presentar votos salvados.

A nivel de porcentaje, en el período completo se observa un 8 % de probabilidades de que el voto de los magistrados presentes fuera salvado; es decir, alrededor de uno de cada 10 magistrados ha salvado su voto por alguna razón, mientras que el resto ha votado favorablemente (sin salvar su voto) o ha votado disidentemente. En consonancia con los datos previamente explicados, esa probabilidad tuvo su pico en 2020, cuando el porcentaje subió a 23 %; es decir, de cada 10 votos (cuórum promedio), de 2 a 3 de ellos fueron salvados.

Para comprender la evolución de los votos salvados resulta útil referirse a la probabilidad de presentación de votos salvados

por cada una de las composiciones que ha tenido el Tribunal Constitucional. Los votos salvados en la primera composición representaron un 3 % del total de los votos de los magistrados presentes en las aprobaciones de los casos; los votos salvados de la segunda composición, un 23 %; y los de la tercera composición, un 9 %. Debe hacerse la aclaración de que estas cifras son porcentuales, es decir, se calcula la cantidad de votos salvados con respecto al total de los votos presentados en cada sesión del pleno jurisdiccional (incluyendo los votos que son simplemente favorables).

Los datos presentados hasta ahora requieren la explicación de por qué hubo un aumento significativo de votos salvados durante los años 2019 y 2020 y, en consecuencia, computables para la segunda composición que tuvo este tribunal. Si bien existe una amplia diversidad de razones que sustentaron los votos salvados presentados en ese período, fueron recurrentes dos causales principales. En primer lugar, una importante cantidad de esos votos se debió al interés de algunos magistrados de expresar su posición particular en torno a la legitimación activa o calidad para accionar<sup>44</sup>. Así, algunos se mantuvieron presentando recurrentemente su criterio de que entendían que debía seguirse el criterio anterior (de analizar en cada caso la existencia de un «interés legítimo y jurídicamente protegido») y no el impuesto posteriormente por el cambio de precedente (de presumir la calidad para accionar de

---

<sup>44</sup> Esta afirmación hace necesario precisar que este estudio ha computado la totalidad de los votos particulares emitidos, independientemente de que algunos de ellos tenían contenido similar, especialmente cuando eran presentados por un mismo magistrado con respecto a un tema recurrente. Lo anterior se hizo de esa manera para garantizar una información estadística completa sobre las votaciones en sede constitucional.

«cualquier persona»)<sup>45</sup>. De esta manera, con la salida de los jueces que eran más insistentes sobre este particular y la entrada de la tercera composición, entonces entre 2021 y 2022 se redujo a más de la mitad la probabilidad de salvamento de votos.

En segundo lugar, otra porción de esos votos se debió a la presentación, también recurrente, del criterio de un grupo de magistrados que argumentaban que los actos impugnables ante la jurisdicción constitucional fueran aquellos descritos en el artículo 185.1 de la Constitución, con independencia de su alcance. Esto no ocurrió sino hasta 2021, cuando intervino el cambio de precedente<sup>46</sup>, estableciéndose la interpretación que anteriormente era defendida por la minoría. En consecuencia, esto también explica la reducción de la probabilidad de salvamentos de votos entre 2021 y 2022, pues, como se instauró el nuevo criterio, entonces no hacía falta presentar votos salvados para defenderlo y, por otro lado, quienes asumían la posición contraria no fueron insistentes en sostenerla por medio de votos particulares.

Un aspecto adicional para considerar, sobre al porcentaje de votos salvados, gira en torno al impacto de los mismos en las decisiones constitucionales. Un número elevado de votos salvados no implica la pérdida de vigencia de la decisión alcanzada por medio del dispositivo de la sentencia constitucional, pues la esencia de esta tipología de votos es que implica concordar con la resolución del caso. Sin embargo, algunos autores han criticado que esto pudiera afectar la legitimidad de las decisiones, porque

---

<sup>45</sup> TC/0345/19 del 16 de septiembre de 2019, § 8.o. Este cambio de precedente se explicará en detalle en el Capítulo V.

<sup>46</sup> TC/0502/21 del 20 de diciembre de 2021, § 10.5. Este cambio de precedente se explicará en detalle en el Capítulo V.

no se concuerda con todo el contenido de las mismas; lo que inclusive podría llevar a no saber identificar la *ratio decidendi*<sup>47</sup>. Esta discusión no resulta tan trascendente para el caso nacional, pues el porcentaje de votos salvados se ha mantenido bajo con respecto al cuórum de magistrados, y debido a que los mismos, en un relevante número de casos, no contradicen la *ratio decidendi* de la sentencia, que es la parte vinculante de la fundamentación de la misma.

En lo que respecta a los votos disidentes, se hará un análisis breve, pues la explicación hecha en el acápite anterior (sobre la cantidad de votos favorables para aprobar los casos), necesariamente implica considerar la cantidad de votos disidentes. En otras palabras, la evolución de los votos disidentes ha sido lógicamente proporcional al margen de aprobación de los casos. Los votos disidentes se han mantenido con un número más o menos estable en todo el período estudiado, rondando entre 0.2 y 0.6 la cantidad de votos por cada caso; con un promedio de 0.4, como ya se indicó previamente, es decir, alrededor de un voto disidente cada tres sentencias. En términos de porcentaje, esto implica que un 3 % de todos los votos que han sido emitidos resultan ser disidentes, una cifra que se ha mantenido constante en las tres composiciones que ha tenido el tribunal.

De estos datos puede concluirse que existe un bajo porcentaje de disidencias en las sentencias constitucionales. Esto puede argumentarse tanto con base en el consenso al que se llega en las sesiones de pleno jurisdiccional como al cuórum limitado que suele

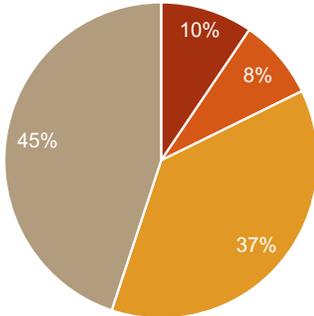
---

<sup>47</sup> Cfr. ARAMBURO (Maximiliano), «Mayorías en disidencia», *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 46, 2023, pp. 89-90, disponible en línea, [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/133356/1/Doxa\\_46\\_04.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/133356/1/Doxa_46_04.pdf) [consulta 1 enero 2023].

haber en esas sesiones, el cual obliga a tomar las decisiones con el mínimo de votos disidentes posibles.

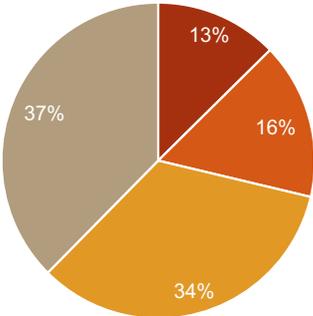
Conviene pasar a estudiar sobre qué tipo de decisión suelen presentarse los votos particulares. Entender esto permitirá observar en qué ocasiones es más probable el salvamento de un voto o la disidencia, teniendo como posibilidades los cuatro escenarios explicados en el Capítulo I: acogida total, acogida parcial, rechazo e inadmisibilidad. A continuación, se presentan gráficas en este sentido:

VOTOS SALVADOS POR TIPO DE DECISIÓN



- Acogida parcial
- Acogida total
- Rechazo
- Inadmisibilidad

VOTOS DISIDENTES POR TIPO DE DECISIÓN



- Acogida parcial
- Acogida total
- Rechazo
- Inadmisibilidad

El análisis de ambos gráficos puede hacerse de manera conjunta, en razón de que los resultados obtenidos resultan ser bastante similares a nivel de proporciones. De esta manera, prácticamente tres cuartos de los votos particulares, tanto los salvados como los

disidentes, han sido presentados en ocasión de decisiones que rechazan o que declaran la inadmisibilidad de una acción directa de inconstitucionalidad. En sentido contrario, los votos particulares han sido proporcionalmente más escasos (un cuarto del total) en ocasión de decisiones que acogen total o parcialmente este tipo de acción.

Estos datos se encuentran en coherencia con la cantidad de sentencias por cada tipo de decisión, según se vio en el Capítulo I. Esto significa que la distribución de votos particulares según el tipo de decisión (acogida total, acogida parcial, inadmisibilidad y rechazo) es proporcional a la cantidad total de sentencias de cada una de esas alternativas. En consecuencia, los gráficos presentados no deberían ser interpretados en el sentido de que los jueces constitucionales suelen emitir menos votos particulares cuando se decide la acogida total o parcial de una acción directa (punto que ya fue abordado concluyéndose en sentido opuesto). Por el contrario, la interpretación correcta lleva a concluir que, del total de votos particulares sometidos en el período estudiado, es más probable que los mismos fueran en materia de rechazo o inadmisibilidad precisamente porque esos dos tipos de decisión son los que componen el grueso del total de los casos decididos.

Lo anterior se puede ilustrar con las inadmisibilidades. Previamente se precisó que existe un 2 % de disidencias cuando se declara la inadmisibilidad de una acción directa, mientras que en el gráfico más reciente se indica que, del total de los votos disidentes, las inadmisibilidades son las que acumulan el mayor número de estos. Esto se justifica en que, si bien el margen de disidencia es más bajo en casos de inadmisibilidad, hay cuantitativamente muchas más

inadmisibilidades. En consecuencia, hay un mayor número total de votos disidentes en sentencias que declaran la inadmisibilidad de una acción, sin que esto implique que seana más recurrentes las disidencias en ese tipo de decisiones.

Ahora bien, entre ambos gráficos existe una diferencia apreciable: la proporción de votos disidentes en acogida (total o parcial) es mayor que la misma proporción con respecto a los votos salvados. De esto es posible razonar que, cuando deciden presentar un voto disidente, los jueces constitucionales son proporcionalmente más proclives a hacerlo en ocasión de la acogida de una acción directa, en comparación a cuando votan salvado, en cuyo caso son menos proclives a presentar su voto en este tipo de decisión.

Un último aspecto por estudiar en lo que concierne a los votos particulares es el relativo a sobre cuáles temas estos suelen versar. Esto permitirá entender sobre qué aspectos suele haber menos consenso en el pleno jurisdiccional para la toma de decisiones y, en consecuencia, saber si se encuentran alineados los comportamientos e intereses de los jueces constitucionales sobre los distintos temas que aborda el tribunal en sus sentencias. Debido a la obtención de resultados similares en ambas tipologías de votos, se presentarán los datos de cada una de ellas, para después pasar a analizarlas en conjunto.

En primer lugar, se apreciará la distribución de la cantidad total de votos salvados con respecto a los temas de las sentencias constitucionales en las cuales se han presentado los mismos:



Ante todo, es preciso hacer la notoria salvedad de que prácticamente la mitad de los votos salvados (contenida en el cuadro «otros») ha sido presentada en ocasión de sentencias que tratan una muy amplia cantidad de temas, considerando la diversidad temática que fue explicada en el Capítulo I. Los cinco primeros temas en los que se divide la otra mitad de la sumatoria de los votos salvados (alrededor de 550 votos, como se indicó previamente) son: función pública (16 %), electoral y partidos políticos (15 %), tributos (10 %), proceso penal (6 %) y proceso inmobiliario (5 %). Ahora bien, es importante tener pendiente que un voto salvado presentado en ocasión de cualquiera de estos temas no implica necesariamente que el voto verse sobre los mismos, sino que a veces el voto se debe a cuestiones de proceso constitucional (como el tipo de acto impugnado o la legitimación procesal de la persona accionante)<sup>48</sup>.

En segundo lugar, se apreciará la distribución de la cantidad total de votos disidentes con respecto a los temas de las sentencias constitucionales en virtud de las cuales se han presentado los mismos:

<sup>48</sup> Se le suele llamar «voto de principio» a este tipo de votos particulares que versan tradicionalmente para cuestiones de procedimiento y que aplican a los casos decididos con independencia del tema abordado o el tipo de decisión tomada.



Los cinco primeros temas en los que se divide la sumatoria de los votos disidentes (alrededor de 225 votos, como se indicó previamente) son: electoral y partidos políticos (14 %), función pública (11 %), tributos (11 %), proceso civil (6 %) y proceso general (5 %). Las dos aclaraciones hechas con respecto a los votos salvados también son aplicables sobre los votos disidentes: prácticamente la mitad (contenida en el cuadro «otros») ha sido sobre una amplia diversidad de temas, y un voto disidente sobre un tema no implica necesariamente que el mismo sea abordado, pues el voto puede ser por cuestiones de forma y/o admisibilidad.

Estas cifras demuestran que electoral y partidos políticos, función pública y tributos han sido los tres temas en los cuales los magistrados constitucionales han interpuesto una mayor cantidad de votos particulares. En consecuencia, el comportamiento judicial evidencia que, a la hora de presentar un voto particular, los jueces han optado, en una mayor cantidad de casos, por hacerlo con respecto a estos temas. Ahora bien, debe tomarse en cuenta el hecho de que estos han sido algunos de los temas más tratados por la jurisprudencia constitucional. Así, a mayor cantidad de

sentencias sobre un tema, entonces existe mayor probabilidad de votos concernientes al mismo.

A pesar de lo anterior, los tres temas en estudio tratan cuestiones en las cuales tradicionalmente tanto la comunidad jurídica como los actores políticos han tenido distintas perspectivas. Conviene abordar un ejemplo de cada uno de los tres temas especificados para comprender mejor la diversidad de interpretación jurídico-política que se hace presente entre los magistrados constitucionales.

En el ámbito electoral y de partidos políticos, en el conocimiento de una acción directa contra las cuotas electorales en favor de la juventud, la mayoría votó a favor del rechazo con base en la imposibilidad de retener la violación al derecho a la igualdad cuando se comparan sujetos distintos (en este caso, los jóvenes y las personas con discapacidad). Sin embargo, un magistrado votó disidente a ese criterio (no consta voto *in extenso*), y otros dos votaron salvado, uno para extender la argumentación sobre la relevancia de las cuotas electorales, y el otro para explicarle a la mayoría por qué debió haberse abordado la ausencia de acción afirmativa en materia de participación política con respecto a las personas con discapacidad<sup>49</sup>.

En el ámbito de la función pública, el tribunal conoció una acción directa en contra de la regulación de la evaluación sobre el desempeño de los jueces de la Suprema Corte de Justicia. La mayoría determinó el rechazo, por entender que los medios de evaluación de funcionarios públicos pueden ser complementarios y variados, por lo que no se trata de que la evaluación de desempeño será el único criterio por tomar en cuenta. Sin embargo, esta decisión contó con

---

<sup>49</sup> TC/0356/20 del 29 de diciembre de 2020.

dos votos salvados y dos disidentes. Una de las disidencias se basó en que debió dictarse una sentencia interpretativa, para imponer al Consejo Nacional de la Magistratura la obligación de hacer constar las razones por las cuales decide no tomar en cuenta algún informe de desempeño favorable al juez evaluado, mientras que la otra disidencia no consta *in extenso*. Por su parte, uno de los votos salvados versó sobre una crítica en torno a cómo se empleó el test de igualdad, mientras que el otro se refería a un voto de principio en torno a la legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad<sup>50</sup>.

En el ámbito tributario, el TC rechazó una acción directa de inconstitucionalidad contra la norma legislativa que regulaba los montos cobrables a los ciudadanos por concepto de actos y documentos judiciales. La mayoría estimó que el cobro de estas tasas no resulta un impedimento al acceso gratuito a la justicia, sino que se trata de un medio para solventar el funcionamiento del sistema. Ahora bien, esta decisión mayoritaria fue objeto de 7 votos particulares: 4 salvados y 3 disidentes. La disidencia se basó en el criterio de que debió dictarse una sentencia reductora, a los fines de expulsar jurídicamente las tasas sobre actos y documentos tramitados ante el Ministerio Público, considerando que no pertenece al Poder Judicial; mientras que los votos salvados fueron, en su mayoría, por cuestiones procedimentales de principio<sup>51</sup>.

Los tres temas descritos han generado un mayor número de votos que otros temas de menor impacto en el ámbito político como el turismo (tema que recoge menos de un 2 % del total de los votos disidentes y del total de los votos salvados). De ahí que también

---

<sup>50</sup> TC/0270/20 del 9 de diciembre de 2020.

<sup>51</sup> TC/0288/20 del 21 de diciembre de 2020.

se pueda concluir que los jueces constitucionales deciden usar sus votos no solamente de manera estratégica en cuanto al tema de su interés, sino también conmensurada en cuanto a la cantidad; es decir, reservan sus votos para cuestiones que estiman más trascendentales para su resolución por parte del Tribunal Constitucional.

Para concluir con este capítulo es prudente advertir que los razonamientos que se encuentran plasmados en los votos particulares, si bien no tienen fuerza vinculante, sirven de una fuente importante de doctrina. En ocasiones, se tratará de escritos que sirven para fines meramente académicos, pero en otros escenarios pueden incluso tratarse de posturas que llegan a convertirse en la posición mayoritaria del tribunal con los cambios de precedente<sup>52</sup>. Esto último sucedía, por ejemplo, antes del cambio de precedente sobre el alcance del acto impugnado en inconstitucionalidad<sup>53</sup>.

En cualquier escenario, la redacción de un voto particular constituye un trabajo importante de interpretación constitucional y/o procesal-constitucional que contribuye al fortalecimiento del razonamiento del derecho constitucional. Esto debería motivar al tribunal a exigir el cumplimiento de la remisión de la explicación *in extenso* de los votos particulares presentados, contenida en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, pues se pudo observar que en ocasiones, los votos son presentados pero no son anexados a la sentencia constitucional para el conocimiento público de su fundamento. Esto último serviría para generar una «mayor transparencia y conocimiento de la población»<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> GINSBURG (Ruth), *op. cit.*, p. 4.

<sup>53</sup> TC/0121/21 del 20 de enero de 2021.

<sup>54</sup> DÍAZ (Rafael), *Constitución Política, Política Constitucional*, Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Santo Domingo, República Dominicana, 2020, p. 297.



### III.

---

## PARTES PROCESALES

### 3.1. Información sobre la persona accionante

El control concentrado de constitucionalidad de las normas por parte del Tribunal Constitucional no es ejercido de oficio, sino que necesariamente requiere, como condición previa, la interposición de una acción directa de inconstitucionalidad por alguna persona del derecho público o privado. Tanto el artículo 185.1 constitucional como el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establecen tres categorías de accionantes: el presidente de la República, una tercera parte de los miembros de una de las cámaras legislativas, y cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido. En la práctica, la tercera categoría es la que representa técnicamente la totalidad de las sentencias estudiadas, lo cual se ha materializado de distintas maneras.

Las personas accionantes son las que definen, en consecuencia, sobre qué temas (en general) y sobre qué actos (en particular) el tribunal deberá pronunciarse en torno a su constitucionalidad. Esto implica una clara expansión del concepto de intérpretes constitucionales, en consonancia con criterios doctrinarios que entienden que en esta interpretación no sólo intervienen órganos públicos, sino también la ciudadanía<sup>55</sup>. En todo caso, como se vio en el Capítulo

---

<sup>55</sup> Cfr. HABERLE (Peter), «La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales: una contribución para la interpretación pluralista y “procesal” de la Constitución», *Revista*

I, es importante tener presente que el rol ciudadano se limita a la interposición de la acción, pues la evolución de las etapas posteriores depende de las decisiones a lo interno del tribunal.

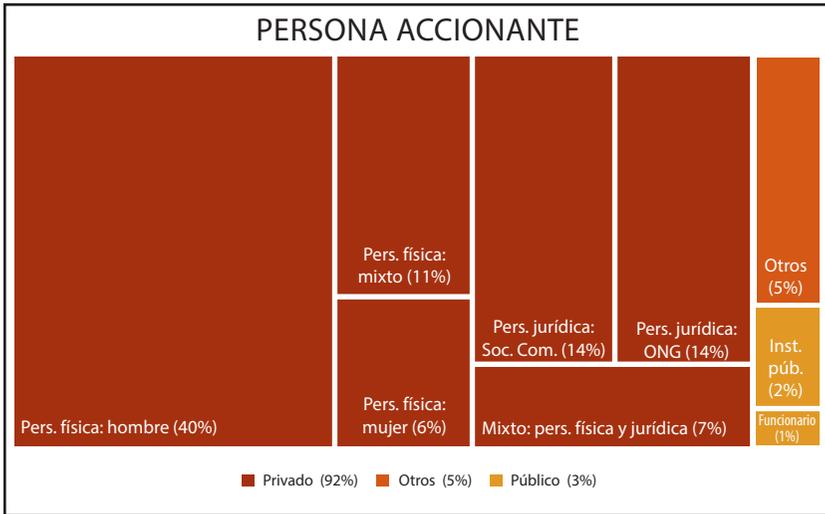
Debido a la apertura de las normas que regulan quiénes pueden figurar como parte accionante, una amplia diversidad de actores ha accionado en inconstitucionalidad. Esto incluye tanto a personas del derecho público (tal es el caso de instituciones públicas y funcionarios) como personas del derecho privado (tal es el caso de personas físicas y personas jurídicas). Inclusive, han hecho presencia otros grupos que comprenden una naturaleza que impide que sean encasillados en el ámbito estrictamente público o estrictamente privado, como son las corporaciones de derecho público (algunos gremios profesionales) y los partidos políticos.

Una vez conocidos los principales tipos de accionantes, conviene observar cómo se han distribuido las acciones directas de inconstitucionalidad en este sentido<sup>56</sup>:

---

*sobre Enseñanza del Derecho*, núm. 11, 2008, p. 31, disponible en línea: [http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev\\_academia/revistas/11/la-sociedad-abierta-de-los-interpretas-constitucionales.pdf](http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_academia/revistas/11/la-sociedad-abierta-de-los-interpretas-constitucionales.pdf) [consulta 1 enero 2023].

<sup>56</sup> Es de rigor hacer algunas precisiones metodológicas de la investigación. En primer lugar, las categorías se han escrito en singular (p. e.: «hombre» o «sociedad comercial»), pero se han contabilizado en las mismas aquellas sentencias en las cuales figura más de una persona de esa misma naturaleza (p. e.: una acción interpuesta por tres hombres, o una acción interpuesta por dos sociedades comerciales). En segundo lugar, se ha usado la categoría de «mixto» en aquellos casos en los que la acción fue interpuesta por al menos una persona de dos categorías diferentes (p. e.: una acción interpuesta por tres personas físicas y una persona jurídica).



Es evidente la prevalencia de las personas del derecho privado, pues estas componen un 92 % de todas las acciones directas que han sido falladas en el período estudiado; esto significa que alrededor de 9 de cada 10 acciones provienen de esta fuente. Lo anterior demuestra que las personas del derecho privado, tanto en su manifestación de personas físicas como de personas jurídicas, definen en gran medida el contenido de la agenda jurisdiccional del tribunal. En tal virtud, estas son quienes mayoritariamente inician el proceso que redefine el contenido del ordenamiento jurídico, sea por medio de los criterios vinculantes del contenido de las sentencias constitucionales o por medio de las decisiones por dispositivo que expulsan algún acto o hacen una interpretación conforme de su redacción.

En contrapartida, las personas del derecho público se encuentran muy por debajo de aquellas del derecho privado, contando con sólo un 3 % del total de las personas accionantes. Lo anterior

pone en evidencia que tanto las instituciones públicas como los funcionarios muestran una tendencia a evitar accionar en inconstitucionalidad contra algún acto que ha producido alguno de los órganos que componen el Estado al cual pertenecen.

Lo anterior se puede explicar en dos sentidos. El primero de ellos se refiere a que existe una especie de fidelidad interna a nivel público, al menos en comparación con la ciudadanía, para reducir al mínimo este tipo de impugnaciones en inconstitucionalidad. El segundo de ellos se refiere a que las personas del derecho público pueden coordinarse entre sí, sobre todo cuando hay afinidad política, con el interés de cambiar el ordenamiento jurídico a través de su modificación por parte de la propia institución pública emisora de algún acto. En este escenario, la otra persona de derecho público no se vería en la necesidad de impugnar el indicado acto a través de un proceso jurisdiccional ante un órgano extrapoder como es el Tribunal Constitucional.

Por último, existe un renglón de «otros» que compone el 5 % restante de accionantes. El mismo se encuentra compuesto de aquellas personas que poseen una naturaleza que no los hace absolutamente públicos ni tampoco absolutamente privados, sino que comparten características en ambos sentidos. Han sido clasificados en este renglón los siguientes accionantes: partidos políticos, ciertos gremios profesionales y personas del derecho público y privado que suscribieron una misma acción o acciones diferentes que fueron fusionadas para ser decididas.

Si bien este renglón no representa proporcionalmente una cantidad importante de las acciones directas decididas por el tribunal, resulta interesante el tratamiento que se ha dado a los mismos. Los partidos políticos han sido considerados como «instituciones públi-

cas (...) de naturaleza no estatal con base asociativa»<sup>57</sup>. Los gremios profesionales que se encuentran legislativamente reconocidos se han categorizado como «corporaciones de derecho público»<sup>58</sup>. En consecuencia, el tribunal ha tenido un ligero influjo de acciones por estos accionantes, que han sido reconocidos por la jurisprudencia constitucional como personas y/o corporaciones con interés público.

La presencia en calidad de accionante de este grupo encuentra su justificación en el hecho de que buscan moldear el ordenamiento jurídico en favor de sus intereses, los cuales no pueden imponer por los medios tradicionales de la legislación o la Administración Pública. Así, se ha visto cómo partidos políticos en posición opositora han intentado revertir decisiones legislativas o administrativas que estiman lesivas para sus intereses. Esto sucedió, por ejemplo, cuando el Partido de Unidad Nacional impugnó en inconstitucionalidad el Reglamento de Distribución de la Contribución Económica del Estado a los Partidos Políticos emitido por la Junta Central Electoral<sup>59</sup>.

En igual sentido, ha habido casos en los cuales algún gremio profesional ha intentado delimitar el contenido de alguna norma, por entender que le afecta en sus actividades gremiales. Lo anterior sucedió cuando el Instituto de Contadores Públicos Autorizados de la República Dominicana atacó en inconstitucionalidad el decreto presidencial que incorporó al Colegio Dominicano de Contadores Públicos<sup>60</sup>. En todo caso, del estudio de los casos en los cuales un

<sup>57</sup> TC/0441/19 del 10 de octubre de 2019, § 12.1.8.

<sup>58</sup> TC/0288/20 del 21 de diciembre de 2020, § 9.f.

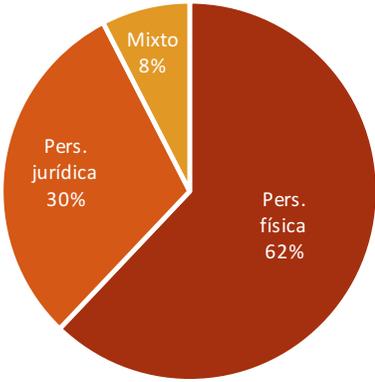
<sup>59</sup> TC/0078/15 del 1 de mayo de 2015.

<sup>60</sup> TC/0043/12 del 21 de septiembre de 2012. Es importante apuntar que la legislación vigente en el momento de incorporación es diferente a la vigente en la actualidad.

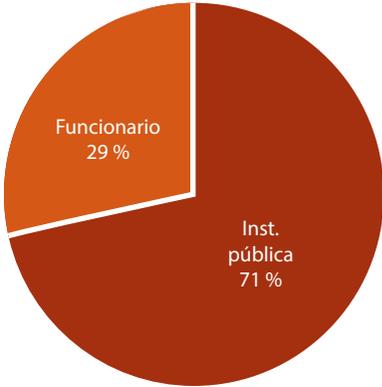
gremio profesional legislativamente autorizado figura como parte accionante, es posible observar cómo los mismos buscaban un cambio en el ordenamiento jurídico que les aplicaba en el ejercicio de sus funciones profesionales. En varias ocasiones, el Colegio de Abogados de la República Dominicana ha accionado contra normas procesales que estiman inconstitucionales; tal es el caso del conocimiento en instancia única ante el Tribunal Superior Electoral de «las rectificaciones de las actas del Estado civil que tengan un carácter judicial»<sup>61</sup>.

Conviene aplicar a los renglones de «privado» y «público» el estudio en detalle que se ha hecho con el renglón de «otros»; para lo cual se observará cómo a lo interno de cada una de estas categorías se dividen porcentualmente las subcategorías estudiadas:

ACCIONANTES PRIVADOS



ACCIONANTES PÚBLICOS



En el ámbito de las personas accionantes del derecho privado existe una notoria preeminencia de las personas físicas. De hecho, aproximadamente 2 de cada 3 acciones interpuestas por personas

<sup>61</sup> TC/0096/19 del 23 de mayo de 2019.

del derecho privado lo han sido por parte de personas físicas. De un estudio combinado del gráfico en análisis con el gráfico «personas accionantes» (Capítulo III), se puede sostener que esto también significa que más de la mitad de las sentencias constitucionales han sido interpuestas en ocasión de acciones provenientes de esta subcategoría. Ahora bien, dentro de la subcategoría de personas físicas existe una tendencia clara: los hombres son 6 veces más propensos a interponer acciones directas, en comparación a las mujeres, y 4 veces más, en comparación con accionantes mixtos (hombres y mujeres, simultáneamente). Esto convierte a los hombres en el grupo poblacional que más acciones ha interpuesto de las sentencias estudiadas.

La prevalencia de las personas físicas se debe, en parte, a que el mayor reto que requiere para la interposición de una acción directa es la voluntad del accionante para acudir a la jurisdicción constitucional, máxime ante el criterio actual, que presume el interés legítimo y jurídicamente protegido de «cualquier persona»<sup>62</sup>. De hecho, en las sentencias recientes, el único filtro de importancia ha sido la comprobación de la ciudadanía de la persona accionante por medio de la mención de la cédula de identidad y electoral. En todo caso, el TC también ha conocido de acciones directas interpuestas por extranjeros, por estimar que no existe ninguna limitante constitucional o legal en este sentido<sup>63</sup>. La diferencia radica en que a las personas con ciudadanía dominicana se les presume su interés legítimo y jurídicamente protegido, mientras que las personas extranjeras deben demostrarlo.

---

<sup>62</sup> TC/0345/19 del 16 de septiembre de 2019, § 10.5. Este tema será abordado en detalle en el próximo acápite.

<sup>63</sup> TC/0095/12 del 21 de diciembre de 2012, § 7.2

Por su parte, las personas jurídicas representan un tercio del total de las acciones interpuestas por las personas del derecho privado; y, como se vio en el gráfico «personas accionantes» (Capítulo III), esto también significa que alrededor de 3 de cada 10 acciones directas han sido interpuestas por esta subcategoría. Existe una distribución prácticamente igual entre sociedades comerciales y asociaciones sin fines de lucro, en la cantidad de sentencias constitucionales que han sido falladas en las que figuran como accionantes.

Lo anterior demuestra el interés de contribuir en las regulaciones comerciales, en el caso de las primeras, y en una amplia diversidad de regulaciones sobre temas de relevancia social, en el caso de las segundas. Por ejemplo, la jurisprudencia constitucional recoge casos en los cuales una sociedad comercial impugnó un arbitrio municipal sobre publicidad exterior, por estimar que le afectaba en sus negocios<sup>64</sup>. En sentido similar, una asociación sin fines de lucro impugnó una alegada omisión legislativa de regular el servicio público de asistencia legal gratuita a la ciudadanía<sup>65</sup>.

Por último, un reducido grupo de un 8 % (en el marco de las personas del derecho privado), está compuesto por acciones interpuestas simultáneamente por personas físicas y personas jurídicas. Estos escenarios se visualizaron, en parte, en ocasión de acciones suscritas tanto a nombre de una sociedad comercial o una asociación sin fines de lucro como a nombre de alguno(s) de los socios o miembros de estas.

En el ámbito de las personas accionantes del derecho público, se puede visualizar cómo la proporción se encuentra inclinada a

---

<sup>64</sup> TC/0138/22 del 12 mayo de 2022.

<sup>65</sup> TC/0349/22 del 28 de octubre de 2022.

favor de las instituciones públicas, las cuales conforman un 71 % del total, mientras que los funcionarios conforman el 29 % restante. De ahí que, cuando una persona del derecho público decide interponer una acción directa, normalmente se trata de una institución, en vez de un funcionario actuando de manera individual.

Del estudio de las instituciones públicas que han interpuesto acciones directas se puede observar cómo normalmente se trata de órganos que detentan cierta autonomía con respecto a la Administración Pública central y al Poder Legislativo, como los gobiernos locales, los órganos extrapoder, los órganos constitucionales autónomos, y los organismos autónomos y descentralizados del Estado. Esto resulta lógico, a la luz de las conclusiones previamente vertidas en torno a la tendencia de las autoridades públicas de no impugnar actos públicos, pues a mayor autonomía, entonces menor sentimiento de dependencia que les cohiba de accionar en inconstitucionalidad. Dentro de esta lista de accionantes se puede ejemplificar con el Banco Central, cuando impugnó la norma que regulaba la auditoría por firmas privadas sobre instituciones y organismos del Estado<sup>66</sup>, y con el Defensor del Pueblo, cuando accionó contra la norma que regulaba las sanciones disciplinarias sobre servidores policiales<sup>67</sup>.

Por su parte, los funcionarios que han interpuesto acciones directas de inconstitucionalidad han sido, en su mayoría, autoridades municipales, tanto alcaldes como regidores. Tal fue el caso de la acción interpuesta por un regidor del Ayuntamiento de Villa la Mata contra la ley que crea el Consejo Provincial (de Sánchez

---

<sup>66</sup> TC/0001/15 del 28 de enero de 2015.

<sup>67</sup> TC/0695/17 del 8 de noviembre de 2017.

Ramírez) para la Administración de los Fondos Mineros, así como su reglamento de aplicación<sup>68</sup>. Nueva vez, se trata de accionantes públicos no pertenecientes a la Administración Pública central ni al Poder Legislativo.

Previo a culminar este acápite, es preciso destacar que la evolución histórica de las personas accionantes no aporta ninguna conclusión reveladora, pues no se pudo observar alguna tendencia de importancia en el tiempo estudiado. Por esa razón no se ha graficado cómo ha variado en el transcurso de los años la cantidad de acciones interpuestas por cada tipo de accionante.

### **3.2. Evolución del interés legítimo y jurídicamente protegido**

El requisito más recurrente en el análisis de la legitimación activa o calidad para accionar por parte del Tribunal Constitucional ha sido determinar si la persona accionante cuenta con «interés legítimo y jurídicamente protegido», como lo exige el artículo 185.1 constitucional y el artículo 37 de la Ley núm. 137-11. En todo caso, la interpretación del significado e implicaciones de esta condición no se mantuvo de manera constante, sino que ha variado en el período estudiado, al punto de que se han aplicado cuatro enfoques principales: la presunción de legitimación de las acciones interpuestas previo a la Constitución de 2010, la revisión de la existencia de alguna razón específica que vincule a la persona accionante con el acto impugnado, la presunción de legitimación procesal activa con base en la

---

<sup>68</sup> TC/0790/18 del 10 de diciembre de 2018.

Sentencia TC/0345/19 y la exclusión del acápite relativo a la legitimación procesal activa.

La primera categoría (denominada «parte interesada (CD 2002)» en este estudio) se refiere a aquellas acciones directas de inconstitucionalidad que fueron interpuestas ante la Suprema Corte de Justicia, previo a la creación del Tribunal Constitucional por medio de la reforma constitucional de 2010. Si bien las acciones directas pendientes de fallo pasaron al referido tribunal, se les siguió aplicando el criterio en materia de legitimación procesal activa que se encontraba vigente al momento de la interposición de la acción.

Se trata del artículo 67.1 de la Constitución de 2002, el cual disponía que el examen de constitucionalidad de las leyes podía ser solicitado a instancia de «parte interesada»<sup>69</sup>. En la práctica, la jurisprudencia constitucional interpretó este artículo en el sentido de presumir la legitimación procesal activa de este tipo de accionantes, por estimar que se trataba de «una cuestión de naturaleza procesal-constitucional», que es «una excepción al principio de la aplicación inmediata de la ley procesal en el tiempo»<sup>70</sup>.

La segunda categoría (denominada «por razón específica» en este estudio) corresponde a aquellas acciones directas en las cuales el tribunal revisaba, caso por caso, la existencia de alguna justificación que demostrara la conexión entre la persona accionante con el acto que estaba impugnando. En consecuencia, no bastaba con aportar alegatos sobre la inconstitucionalidad de la norma, sino que tenía

---

<sup>69</sup> Ese artículo disponía: «Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: 1. Conocer en única instancia (...) de la constitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada».

<sup>70</sup> TC/0062/12 del 29 de noviembre de 2012, § 8.1.

que demostrarse cómo la misma afectaba a quien accionaba; en todo caso, en la práctica, el tribunal fue flexible sobre este aspecto. A diferencia de la categoría anterior, este criterio se aplicó a aquellas acciones interpuestas con base en el artículo 185.1 de la Constitución de 2010, en virtud del cual se implementó la condición ya descrita de que la acción podía ser sometida por «cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido».

La tercera categoría (denominada «cualquier persona (TC/0345/19)» en este estudio) es relativa a la presunción de legitimación procesal activa de «cualquier persona». Esta se manifestó con base en el cambio de precedente que operó con la Sentencia TC/0345/19, en virtud del cual el Tribunal Constitucional pasó a asumir que la calidad para accionar se deriva necesariamente de la propia acción directa, considerando que toda persona tiene derecho a «fiscalizar la constitucionalidad de las normas»<sup>71</sup>.

El interés del tribunal con este nuevo criterio fue superar la vaguedad del texto normativo inicial y así expandir el concepto de interés jurídico y legítimamente protegido. Los únicos requisitos para comprobar esta presunción fueron impuestos por la sentencia constitucional citada en el sentido de: 1) que las personas físicas demostraran su goce de los derechos de ciudadanía; y 2) que las personas jurídicas demostraran su constitución y registro legal, así como «la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada»<sup>72</sup>. En consecuencia, se puede observar que el cambio de precedente fue, sobre todo, relevante para las personas físicas, por-

---

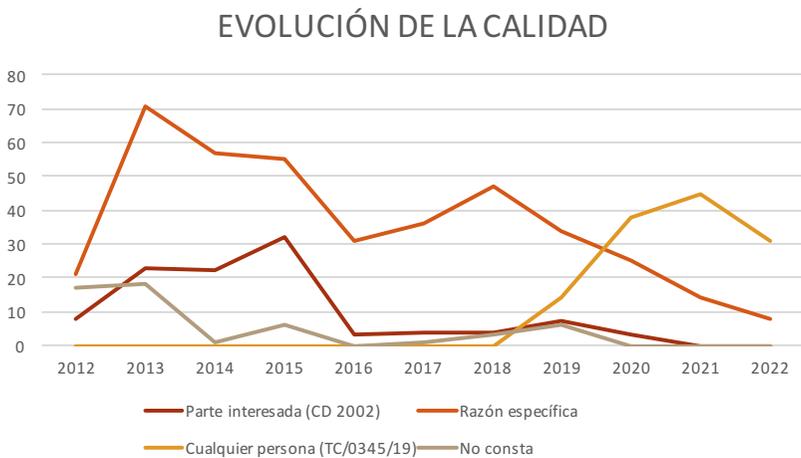
<sup>71</sup> TC/0345/19 del 16 de septiembre de 2019, § 8.1.

<sup>72</sup> TC/0345/19 del 16 de septiembre de 2019, § 8.o.

que a las personas jurídicas técnicamente se les seguía exigiendo esa «razón específica» de conexión con el acto impugnado.

La cuarta categoría (denominada «no consta» en este estudio) resultó ser un enfoque simplista, en virtud del cual sencillamente no se abordaba el acápite relativo a la legitimación activa. En la mayoría de los casos en que esto sucedió, las acciones directas eran declaradas inadmisibles por varias razones que no concernían a la calidad para accionar.

Después de entender el concepto de estas cuatro categorías principales sobre cómo el tribunal ha interpretado la calidad para accionar en inconstitucionalidad, resulta útil observar cómo este ha evolucionado en el período en estudio:



Los resultados obtenidos sobre el análisis de la calidad para accionar en inconstitucionalidad se compaginan con la evolución misma de la jurisprudencia constitucional y de los criterios de interpretación previamente descritos. Con respecto a la primera

categoría en estudio («Parte interesada (CD 2002)»), el Tribunal Constitucional reconoció constantemente la legitimación activa de quienes habían accionado en inconstitucionalidad a la luz del criterio de «parte interesada» de la Constitución de 2002. En consecuencia, ocurrió prácticamente una especie de legitimación activa automática para este tipo de accionantes.

Lo anterior ocurrió entre 2012 y 2015, para después mantenerse por debajo de los 10 casos a partir de 2016. Esto se debe a que en la evolución de la jurisprudencia constitucional se decidió, en los primeros años del tribunal, el grueso de las acciones de fallo de la Suprema Corte de Justicia, mientras que unas pocas se han resuelto en años más recientes. Un ejemplo de esto sucedió cuando se determinó la legitimación activa de dos personas físicas que impugnaron en 1998 el ahora inexistente Código de Procedimiento Criminal, pasando la acción directa de la Suprema Corte de Justicia al Tribunal Constitucional, y aplicándose el criterio de calidad para accionar de «parte interesada».

Con respecto a la segunda categoría («razón específica»), esta fue predominante desde el inicio de la jurisprudencia constitucional hasta 2020. Esta presencia se explica en virtud de que fue el criterio aplicado con respecto a las acciones directas interpuestas con base en la Constitución 2010, las cuales lógicamente han compuesto la mayoría de la agenda del tribunal.

Ahora bien, a partir del año 2020 se puede observar un notorio descenso de esta categoría, por la sencilla razón de que comenzó a operar el cambio de precedente de la Sentencia TC/0345/19, en virtud de la cual ya no hacía falta analizar la existencia de alguna «razón específica» de conexión entre accionante y objeto accionado. En todo caso, esto no significó la supresión total del criterio

relativo al análisis de la existencia de alguna «razón específica», pues se observaron casos puntuales entre 2020 y 2022, en los cuales no se aplicó la flexibilización de la calidad para accionar en toda su extensión, sino que se conoció la legitimación activa con el criterio anterior<sup>73</sup>.

Previo a pasar a la próxima categoría, conviene ejemplificar la segunda («razón específica»). Así, puede tomarse un caso en el cual una persona física interpuso una acción directa contra la norma reglamentaria que regula la inscripción de anotaciones sobre inmuebles registrados como objetos de litigio. En este escenario, se determinó su calidad para accionar sobre la base de que se trataba de una persona que era precisamente «titular de derechos registrados sobre inmuebles contra los cuales se han promovido diversas litis»<sup>74</sup>.

La tercera categoría («cualquier persona (TC/0345/19)») se encontraba inexistente por razones lógicas hasta 2019, año en el cual sucedió el citado cambio de precedente. A partir de 2020, figura como la tendencia predominante del tribunal, sólo presentando un ligero descenso en 2022, por el hecho de que en ese año se decidieron menos sentencias en total que en 2021 y 2020. El ejemplo más evidente es, precisamente, el sentado por el propio cambio de precedente, en el cual se presumió la calidad para accionar –por el hecho de comprobarse que era un ciudadano dominicano– de una persona física que impugnó una resolución sobre el proceso de regularización parcelaria y deslinde<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> V. TC/0484/21 del 16 de diciembre de 2021, § 9.4.

<sup>74</sup> TC/0297/19 del 8 de agosto de 2019, § 9.2.

<sup>75</sup> TC/0345/19 del 16 de septiembre de 2019, § 8.p y 8.q.

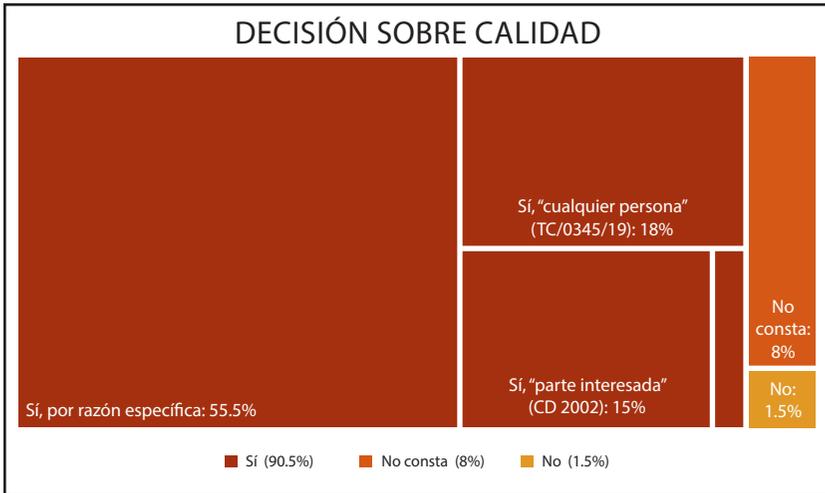
Por último, la cuarta categoría («no consta») tuvo su apogeo entre 2012 y 2015; a partir de entonces, su presencia ha sido prácticamente nula. La ausencia de análisis de la legitimación sucedió casi siempre en aquellos casos en los que se declaraba la inadmisibilidad de la acción; lo cual probablemente se debió al hecho de que el tribunal estimaba irrelevante referirse a la legitimación si la decisión, a fin de cuentas, iba a ser la inadmisibilidad de la acción. En consecuencia, como las inadmisibilidades fueron más usuales en los primeros años del tribunal, tal como se vio en el gráfico «evolución por decisión general» (Capítulo I), entonces es lógico asumir la eximición de analizar la legitimación activa fuera más recurrente en ese período. Esta categoría se aplicó, por ejemplo, en un caso en el cual no se analizó la legitimación activa de una persona jurídica que accionó contra una decisión jurisdiccional y contra una actuación del Ministerio Público, declarándose la inadmisibilidad de la acción por una razón no vinculada con la calidad para accionar<sup>76</sup>.

Después de haber observado esta evolución histórica, es útil analizar cómo estos criterios de interpretación de la calidad para accionar han sido aplicados en la práctica, para determinar si las personas accionantes la tenían o no<sup>77</sup>:

---

<sup>76</sup> TC/0069/12 del 29 de noviembre de 2012.

<sup>77</sup> Es preciso aclarar que, para fines metodológicos, en algunas sentencias constitucionales había más de un tipo de accionante y se hacían análisis diferentes de legitimidad activa; en consecuencia, la acción podría ser inadmisibile con respecto a una persona, pero admisible con respecto a otra. En aquellos casos en los cuales se declaraba la legitimación activa de una de las personas accionantes, pero simultáneamente se estimaba que el resto de ellas no tenía tal calidad, entonces se computaba el caso como uno en el que sí se declaró la legitimación porque, a fin de cuentas, se conoció el fondo de la acción.



El dato más notorio es el importante porcentaje de casos en los cuales se determinó la legitimación activa de la persona accionante, siendo este el resultado en un 90% de los casos. Es decir, en 9 de cada 10 sentencias el tribunal entendió que al menos una de las personas accionantes tenía calidad a tales fines. Las tres razones principales que sustentaron esta decisión fueron: 1) la existencia de una razón específica (con un 55 %), que representa el criterio en más de la mitad de las sentencias en estudio; 2) la aplicación del criterio jurisprudencial abierto de «cualquier persona» (con un 18 %), a la luz del cambio de precedente que impuso la Sentencia TC/0345/19; y 3) la aplicación del criterio automático de «parte interesada» (con un 15 %), a la luz del régimen procesal de la Constitución de 2002.

Estas razones se ven complementadas por otras dos secundarias, que conforman el 2 % restante. Así, en un 0.5 % de los casos, lo que se refiere a ocasiones extremadamente puntuales, el tribunal

determinó la calidad para accionar, pero no explicó la razón específica a tales fines<sup>78</sup>. En el 1.5 % restante de los casos se determinó la calidad para accionar con base en la existencia de un interés difuso. Si bien se podría clasificar esto bajo «razón específica», se prefirió contabilizar aparte, para denotar la legitimación en aquellos escenarios en los cuales se acciona con base en un interés difuso.

Lo anterior sucedió cuando varias personas físicas impugnaron la legislación que regía la composición del Consejo de Directores de la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de la Romana. El tribunal determinó que estos tenían calidad para accionar en virtud de que se pretendía la defensa de un derecho colectivo y difuso, concretamente, la protección del medioambiente (art. 67.1 constitucional) en lo que respecta al agua<sup>79</sup>.

En segundo lugar se posiciona la categoría de «no consta», con un 8 % del total de las sentencias analizadas, por la razón ya expresada de que en algunas de las decisiones de inadmisibilidad de este tribunal se optaba por prescindir del apartado sobre la calidad para accionar. Por último, y probablemente siendo uno de los datos más relevantes obtenidos en este acápite de la investigación, está el hecho de que solamente en un 1.5 % de las sentencias constitucionales se declaró la inadmisibilidad de la acción directa por estimar que la persona accionante carecía de legitimación activa. Esto significa que ha habido una muy notoria tendencia a evitar la determinación de la ausencia de calidad para accionar, pues sólo fue posible detectar esta decisión en menos de 15 ocasiones, del total de las casi 700 sentencias analizadas.

---

<sup>78</sup> V. TC/0502/16 del 27 de octubre de 2016, § 9.1.

<sup>79</sup> TC/0234/14 del 25 de septiembre de 2014, § 9.4.

Del 1.5 % de la ausencia de legitimidad, un 0.4 % se refiere tanto a no haberse demostrado prueba alguna de registro de la persona jurídica que accionó en inconstitucionalidad<sup>80</sup> como a no comprobarse una conexión entre el objeto de la persona jurídica y el acto impugnado<sup>81</sup>. Los casos recogidos con estas características fueron todos posteriores al cambio de precedente de la Sentencia TC/0345/19, el cual se hizo con el interés de abrir más la acción directa en cuanto a la legitimación activa. En la práctica, las limitaciones que este puso sobre las personas jurídicas (comprobación de registro y conexión de objeto con el acto atacado) han resultado en inadmisibilidades que previo al cambio de precedente, prácticamente no se presentaban. Sin embargo, se trata de sentencias que deben ser analizadas en su justa medida, es decir, como casos excepcionales.

El 1.1 % restante sobre ausencia de legitimación se refiere a la falta de calidad de un funcionario por no contar con la autorización y/o competencia para accionar. Del análisis de estas cifras se puede concluir que la mayoría de los casos en los cuales se ha declarado la inadmisibilidad por falta de calidad para accionar se refiere a acciones interpuestas por personas del derecho público, pues en estos escenarios el tribunal ha hecho un escrutinio más exigente para observar si el funcionario accionante se encontraba autorizado a estos fines. Lo anterior sucedió, por ejemplo, cuando el director del distrito municipal de Maimón interpuso una acción directa contra la delimitación territorial de esa demarcación. Se declaró la inadmisibilidad de la misma pues el referido director

---

<sup>80</sup> V. TC/0216/20 del 29 de septiembre de 2020, § 10.6 y TC/0078/22 de 5 de abril de 2022, § 8.j.

<sup>81</sup> V. TC/0537/19 del 5 de diciembre de 2019, § 7.g.

no se encontraba previamente autorizado por la Junta Distrital correspondiente para acudir, en condición de funcionario, ante el Tribunal Constitucional.

### **3.3. Fundamentos constitucionales alegados**

El interés de las personas accionantes en cuanto a los temas se puede derivar del estudio ya realizado en el Capítulo I. Esto se complementará con el análisis de los fundamentos constitucionales alegados; es decir, se abordarán cuáles han sido los artículos constitucionales que se usan de manera más recurrente en las acciones directas de inconstitucionalidad para argumentar los alegatos presentados en el ejercicio del control concentrado de inconstitucionalidad.

En el marco de la fundamentación de un escrito contentivo de una acción directa, es indispensable demostrar la violación a disposición(es) constitucional(es), según lo requiere el artículo 38 de la Ley núm. 137-11. De ahí que, en una misma acción se pueda alegar que varias disposiciones constitucionales fueron violadas, por lo que se ha contado la repetición de las mismas en la totalidad de las sentencias constitucionales analizadas.

Los cinco artículos constitucionales que han sido más alegados, en orden decreciente, son: el artículo 69 (derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso), que figura como disposición constitucional alegadamente violada en un 44 % de las sentencias estudiadas; el artículo 39 (derecho a la igualdad), en un 35 %; el artículo 6 (supremacía constitucional), en un 27 %; el artículo 40.15 (principio de legalidad y de razonabilidad), en un 25 %;

y el artículo 68 (garantías de los derechos fundamentales), en un 16 % de los casos. De ahí que los intereses de los accionantes en inconstitucionalidad se encuentran guiados, sobre todo, en la protección de los derechos fundamentales de carácter procesal, así como por la preservación de tres principios constitucionales básicos: la igualdad, la legalidad y la razonabilidad.

La presencia del artículo 69 constitucional en prácticamente la mitad de los casos se puede explicar en el sentido de que una importante cantidad de sentencias constitucionales han versado sobre cuestiones procesales, incluyendo aquellas acciones contra decisiones jurisdiccionales. En igual sentido, debe recordarse que el artículo 69 contiene una serie de garantías mínimas en sus numerales que alcanzan expansivamente a muchos temas.

Por su parte, el artículo 39 ha sido alegado en un tercio de las acciones directas de inconstitucionalidad, especialmente en aquellos casos en los cuales se estima que una norma favorece a una persona o grupo social frente a otro(s). Esto ha dado lugar al uso recurrente del test de igualdad, como se verá en el Capítulo VI. El artículo 6 se trata de uno que entra en juego en toda acción, independientemente de su alegato o no, en virtud de que el control concentrado de constitucionalidad exige presumir la supremacía constitucional.

El artículo 40.15 está presente en un cuarto de las acciones directas y suele ser utilizado como una disposición «comodín» para poder enfrentar la razonabilidad de una norma, lo cual suele ser analizado a través del test de razonabilidad, como se verá en el Capítulo VI. Por último, el artículo 68 es uno que se ha usado como complemento del artículo 69, para requerir la protección de derechos constitucionales de índole procesal.

### 3.4. Intervenciones oficiales

Las autoridades públicas cuyos actos son impugnados por medio de las acciones directas de inconstitucionalidad participan en calidad de accionadas en estos procesos. El Tribunal Constitucional tiene la obligación de notificarles la interposición de la acción, tanto a la autoridad pública que emitió el acto como a la Procuraduría General de la República, según las disposiciones legales<sup>82</sup> y reglamentarias<sup>83</sup>. El interés de estas participaciones se debe a dos razones principales: 1) que las autoridades tengan la posibilidad de defender el acto que dictaron; y 2) que el TC pueda formarse una opinión mejor informada, con varias perspectivas. A las intervenciones requeridas por el tribunal también se pueden sumar otras instituciones que, en calidad de intervinientes voluntarias<sup>84</sup>, deseen expresar su parecer sobre el acto objeto de la acción.

---

<sup>82</sup> El artículo 39 de la Ley núm. 137-11 dispone: «Si el presidente del Tribunal Constitucional considerare que se han cumplido los requisitos precedentemente indicados, notificará el escrito al Procurador General de la República y a la autoridad de la que emane la norma o acto cuestionado, para que en el plazo de treinta días, a partir de su recepción, manifiesten su opinión. Párrafo.- La falta de dictamen del procurador o de las observaciones de la autoridad cuya norma o acto se cuestione no impide la tramitación y fallo de la acción en inconstitucionalidad».

<sup>83</sup> El artículo 21 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional dispone: «En la acción directa de inconstitucionalidad, el presidente del Tribunal comunicará el escrito del interviniente al accionante, a la autoridad de la cual emane la norma y al procurador general de la República. El escrito de intervención será comunicado a las partes por el secretario del Tribunal en los recursos de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, así como en las revisiones constitucionales de sentencias de amparo y, eventualmente, en las demandas de medidas cautelares».

<sup>84</sup> Es preciso aclarar que en este Capítulo III no se abordó una parte procesal que ha contribuido con sus argumentaciones a la jurisprudencia constitucional. Se trata de los intervinientes voluntarios provenientes del derecho privado y los *amicus curiae*. Este es un aspecto que se planea profundizar en investigaciones futuras, especialmente enfocadas en la litigación constitucional estratégica.

En este estudio se han denominado «intervenciones oficiales» tanto a las que han sido emanadas de la autoridad accionada como las que han sido ofrecidas voluntariamente por otras autoridades públicas interesadas en el proceso, por entender que en ambos escenarios se tiene la opinión estatal. Ahora bien, para fines de generar un conteo más relevante, no se han tomado en cuenta como «intervención oficial» las participaciones de la Procuraduría General de la República, salvo en aquellos casos en los cuales el acto impugnado había sido emitido por el Ministerio Público<sup>85</sup>. Lo anterior se debe a que de esta manera podrá observarse en qué medida las autoridades públicas, más allá de la citada procuraduría, hicieron presencia en los debates de las acciones directas.

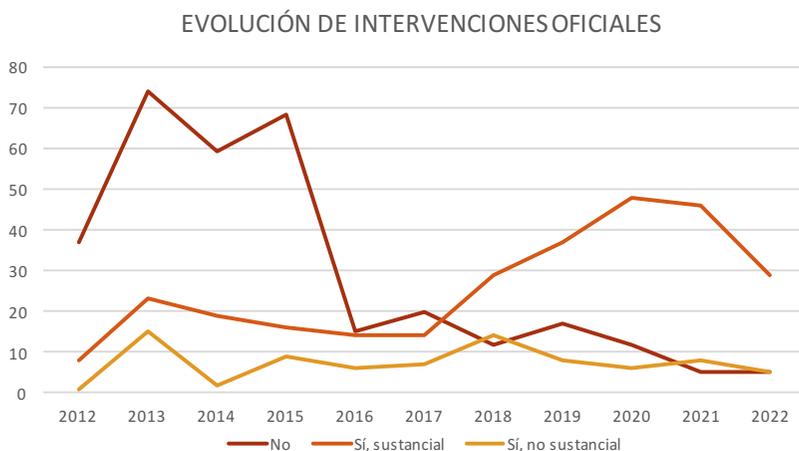
Las intervenciones oficiales pueden ser clasificadas en tres categorías: ausencia de intervención, intervención no sustancial e intervención sustancial. La diferencia que se ha utilizado para distinguir las dos últimas categorías es la inclusión de argumentos en la opinión que pudieran influenciar en la decisión a tomar. Así, si el escrito se refería a cuestiones diferentes a las razones por las cuales se accionó en inconstitucionalidad, entonces se estimó la intervención oficial como no sustancial. En cambio, cuando el escrito contenía argumentos sobre la inadmisibilidad de la acción directa, o bien sobre el rechazo del fondo, refiriéndose a los argumentos de la parte accionante, entonces se estimó como sustancial; en ocasiones muy puntuales, la autoridad pública se adhirió a la solicitud de inconstitucionalidad<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Esto implica que no debe desmeritarse la participación de la Procuraduría General de la República, la cual hizo constar su posición en la mayoría de las sentencias constitucionales analizadas.

<sup>86</sup> TC/0339/14 del 22 de diciembre de 2014, § 5.2.

Para entender cómo han evolucionado en el tiempo estas intervenciones oficiales, conviene observar el siguiente gráfico:



La tendencia de las intervenciones oficiales demuestra un claro descenso de las ocasiones en las cuales no se realizaban. Si bien entre 2012 y 2015 hubo una cantidad muy alta de sentencias constitucionales en las cuales no se hacía constar ninguna intervención oficial (a excepción de las emitidas por la Procuraduría General de la República), esto cambió a partir de 2016, desde cuando se ha reducido significativamente esta categoría. Se trata de un cambio que podría servir en favor de la jurisdicción constitucional, en la medida de que las autoridades públicas han optado por participar de manera más activa, contribuyendo con argumentos que sirven para entender mejor los distintos aspectos constitucionales de cada acción directa.

El alto índice de ausencia de intervenciones oficiales en los primeros años puede deberse a varias razones. La primera es que en una

importante cantidad de casos se decidía la inadmisibilidad (como en las acciones directas contra decisiones jurisdiccionales), ante las cuales, en ocasiones, ni el propio Tribunal Constitucional solicitaba la intervención oficial, por entender que resultaba irrelevante para la decisión del caso<sup>87</sup>. La segunda es que algunos casos vinieron sin intervenciones oficiales del expediente pendiente de fallo de aquellas acciones interpuestas ante la Suprema Corte de Justicia. La tercera podría ser el hecho de que, al inicio de la jurisdicción constitucional, se encontraba menos arraigado el compromiso de las autoridades públicas a participar de este proceso constitucional.

La tendencia descrita se encuentra complementada con el ascenso de las intervenciones oficiales con contenido sustancial. Esta categoría tuvo una presencia discreta entre 2012 y 2017, a partir de cuando ha tenido una mayoría clara, teniendo un ligero descenso en 2022, pero esto se razona porque se decidieron menos sentencias que en años anteriores. Por argumento *a contrario*, este aumento se fundamenta tanto por la reducción de decisiones sobre inadmisibilidad en las que no se requería la intervención oficial como por un compromiso más arraigado de las autoridades públicas de participar en los procesos constitucionales.

La última categoría, relativa a las intervenciones oficiales no sustanciales, se ha mantenido relativamente estable en el período estudiado, casi siempre por debajo de 10 ocasiones por año. Esto sucedió, sobre todo, cuando las cámaras legislativas opinaban sobre una acción directa contra alguna ley, pero se limitaban a argumentar sobre el cumplimiento del proceso legislativo (sin referirse a los ar-

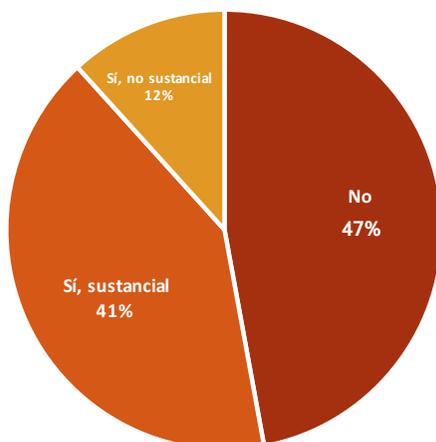
---

<sup>87</sup> TC/0142/13 del 22 de agosto de 2013, § 6.2.

gumentos de fondo de inconstitucionalidad)<sup>88</sup>. En estos escenarios es evidente que la intervención no sirve para informar al tribunal, puesto que no brinda luz sobre cómo debería decidirse la acción.

Por último, es importante apreciar cómo se han dividido proporcionalmente las intervenciones oficiales:

#### INTERVENCIONES OFICIALES



En prácticamente la mitad de las sentencias constitucionales no se ha contado con intervenciones oficiales, por lo que existe una proporción similar de casos que sí cuentan con estas intervenciones. Las razones de estas proporciones han sido explicadas previamente, pero se debe tener pendiente que la tendencia creciente de las intervenciones oficiales seguirá influenciando en este porcentaje. De mantenerse este patrón, esto servirá para consolidar un auténtico diálogo interinstitucional en el marco de las acciones

<sup>88</sup> TC/0484/22 del 21 de diciembre de 2022, § 5.2.

directas de inconstitucionalidad. En aquellas ocasiones en las que se presentaron las intervenciones oficiales, en un quinto de ellas estas intervenciones fueron no sustanciales.

Ahora bien, debe hacerse constar que la existencia de intervenciones oficiales no implica necesariamente que el acto constitucional tenga mayor probabilidad de ser declarado constitucional. De hecho, los datos recogidos demuestran una correlación en sentido contrario: hay mayor probabilidad de que se acoja una acción cuando se hace una intervención sustancial, en comparación con una menor probabilidad cuando no existe la misma. Esto se puede razonar en dos sentidos: 1) el importante número de inadmisibilidades en las cuales no hubo intervenciones oficiales; y 2) podría asumirse que las autoridades públicas suelen defender más aquellos actos que estiman que pueden ser más tendentes a ser declarados inconstitucionales.



## IV.

---

# ESTUDIO POLÍTICO

### 4.1. Relevancia de las decisiones en materia de política pública

El Tribunal Constitucional es concebido como un órgano extrapoder, cuya actividad jurisdiccional procura la protección e interpretación de la Constitución. Esta misión le obliga a mezclar funciones judiciales con funciones políticas<sup>89</sup>, como sucede con otras jurisdicciones constitucionales comparadas<sup>90</sup>. En consecuencia, no se trata de un tribunal que se limita a realizar una labor exegética en la interpretación constitucional, sino que sus competencias lo llevan a interactuar con el contenido de decisiones de políticas públicas.

Si bien en este estudio se reconoce la capacidad del Tribunal Constitucional de incidir en políticas públicas, esta incidencia es diferente a aquella de poderes del Estado como el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo y, naturalmente, a aquella de los partidos políticos. La gran diferencia del tribunal con estos otros actores es el rango de acción más limitado del primero, debido a la necesidad de este de ajustarse a los procedimientos jurisdiccionales,

---

<sup>89</sup> Es importante señalar que, cuando en este capítulo se usa el término «política», se hace alusión a la decisión de política pública, no así al proceso de promoción y participación de los partidos políticos.

<sup>90</sup> KELEMEN (Katalin), *op. cit.*

y la ausencia de un poder normativo expresamente delegado por la Constitución. Si bien el tribunal no tiene una competencia igual de abierta para definir cuestiones de política pública, como el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, esto no afecta el hecho de que puede incidir en algunos aspectos de su aplicación, como pueden ser el cómo, cuándo y dónde de la implementación de la política pública<sup>91</sup>.

Lo anterior es especialmente cierto en el marco de las acciones directas de inconstitucionalidad, pues los magistrados constitucionales son competentes para ajustar los actos impugnados a lo que ellos interpretan que establece la Carta Magna, en el marco de su margen de apreciación. En este sentido, las respuestas para la constitucionalidad o no de esos actos no siempre aparecerán o serán sencillamente deducibles del texto constitucional, el que, por naturaleza, tiende a ser abstracto. De ahí que el Tribunal Constitucional se vea en la obligación de hacer una labor interpretativa que podría implicar acudir a una visión jurídico-política en particular, e incluso podría afectar la decisión tomada en un primer momento por otro actor político (el órgano emisor del acto impugnado, siendo normalmente el Congreso Nacional).

En otras jurisdicciones se ha llamado «judicialización de la política» al proceso mediante el cual los tribunales judiciales inciden de manera cada vez más impactante, particularmente mediante el ejercicio del control de constitucionalidad, en la determinación de

---

<sup>91</sup> DAHL (Robert), «La toma de decisiones en una democracia: la Corte Suprema como una institución que crea políticas públicas», *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 2007, p. 16, disponible en línea, [https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista\\_juridica/n8N1-Sept2007/081Jurica06.pdf](https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/n8N1-Sept2007/081Jurica06.pdf) [consulta 1 enero 2023].

las políticas públicas<sup>92</sup>. Esto es especialmente aplicable a los tribunales constitucionales, debido al hecho de que sus sentencias son normalmente definitivas e irrevocables, por lo que sus valoraciones jurídicas y, a estos fines, también las políticas, se imponen a todas las personas del derecho público y privado.

Otro concepto de interés es «activismo judicial», el cual ha sido ciertamente uno de determinación precisa por las diversas interpretaciones de las que ha sido objeto<sup>93</sup>. Algunos autores han entendido este concepto como la interferencia negativa de la jurisdicción constitucional en las atribuciones del Poder Legislativo y/o del Poder Ejecutivo<sup>94</sup>. Otros doctrinarios entienden que el activismo judicial sucede cuando las jurisdicciones constitucionales hacen un control minucioso de constitucionalidad en favor de los derechos fundamentales de las minorías<sup>95</sup>. Estas han sido dos de las varias definiciones posibles que se han estudiado académicamente.

En todo caso, la doctrina nacional brinda una definición que resulta especialmente comprensible, por haberse adaptado al contexto local. Así, se ha estimado que el activismo judicial se refiere a la actuación de la jurisdicción constitucional que va más

<sup>92</sup> ANGELL (Alan) *et al.* *The Judicialization of Politics in Latin America*, Editorial Palgrave Macmillan, Londres, Reino Unido, 2005, pp. 3-4.

<sup>93</sup> MOLINA (Carlos) y SILVA (Sergio), «El activismo judicial del juez constitucional en Iberoamérica», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 24, 2020, disponible en línea, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7463907> [consulta 1 enero 2023].

<sup>94</sup> HERNÁNDEZ (José), «La tentación autoritaria de la Jurisdicción Constitucional en América Latina», *Revista Iuris Forum*, núm. 1, 2021, p- 72, [consulta 1 enero 2023], disponible en línea, <https://www.pucmm.edu.do/publicaciones/Documents/revista-iuris/RevistaIurisForum-Numero-1.pdf>.

<sup>95</sup> MOLINA (Carlos) y SILVA (Sergio), *op. cit.*, pp. 139-140.

allá de la sencilla decisión de un caso, e implica hacer efectivas las normas jurídicas, incluso si esto conlleva la creación de una norma por medio de la modificación de una vigente, siempre y cuando no se desarticule la separación de los poderes ni el principio democrático<sup>96</sup>.

Esta última aclaración resulta especialmente importante, pues tanto la judicialización de la política y el activismo judicial han sido criticados, por estimarse que representan una dificultad contramayoritaria. Esta hace alusión a la contraposición entre jurisdicción constitucional y democracia, en el sentido de que se impone una decisión por parte de un grupo de personas que se alega que no fueron electas democráticamente (los magistrados constitucionales)<sup>97</sup>.

En todo caso, la dificultad contramayoritaria ha sido rebasada, pues la legitimación de los tribunales constitucionales viene del deber de tomar sus decisiones con base en el contenido sustantivo de la Constitución (creada por el Poder Constituyente) y en el procedimiento de la ley (creada por el Poder Legislativo)<sup>98</sup>. Lo anterior sirve para entender que los magistrados constitucionales deciden

---

<sup>96</sup> CONDE (Jimena), «El activismo judicial en los tribunales constitucionales y el principio de separación de poderes», en: PRATS (Eduardo), *La organización del poder para la libertad: liber amicorum Milton Ray Guevara*, Instituto Dominicano de Derecho Constitucional, Santo Domingo, República Dominicana, 2020, p. 627.

<sup>97</sup> NOGUERA (Albert), «¿Democratizando la justicia constitucional? La articulación entre soberanía, justicia constitucional y participación en el viejo y el nuevo constitucionalismo», *Oñati Socio-Legal Series*, vol. 1, núm. 2, 2011, pp. 7-8, disponible en línea, <https://opo.ijsj.net/index.php/osls/article/download/9/178> [consulta 1 enero 2023].

<sup>98</sup> VILLACORTA (Luis), «Jurisdicción constitucional y derechos fundamentales: aspectos a destacar en el contexto de la discusión española», *Revista Ius et Praxis*, vol.17, núm. 1, 2011, p. 104, disponible en línea, <https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v17n1/art05.pdf> [consulta 1 enero 2023].

con base en normas que fueron creadas por personas que fueron democráticamente electas. En igual sentido, debe recordarse que el proceso de selección de los magistrados del Tribunal Constitucional se lleva a cabo según las disposiciones constitucionales y legales sobre el Consejo Nacional de la Magistratura, el cual se encuentra compuesto, en su mayoría, por personas electas por voto directo.

Una vez esbozados estos conceptos fundamentales sobre la posición del Tribunal Constitucional como actor político, la judicialización de la política, el activismo judicial y la dificultad contramayoritaria, se procederá al análisis de la aplicación de los mismos en la experiencia de la jurisprudencia constitucional en materia de acción directa. Esto permitirá evaluar si, a nivel nacional, el Tribunal Constitucional ha jugado un rol importante en la definición de políticas públicas y si, en caso de haberlo hecho, ha asumido una posición activista.

En la evaluación de las sentencias constitucionales en estudio ha sido posible categorizar tres escenarios: 1) que la misma no se refiere a cuestiones de política pública; 2) que la misma se refiere a cuestiones de política menor; y 3) que la misma se refiere a cuestiones de megapolítica<sup>99</sup>. El primer escenario sucede cuando se impugna un acto que no tiene mayor trascendencia para la determinación de políticas públicas, sea porque el mismo no cuenta con contenido normativo (como un acto administrativo contentivo de la desvinculación de un funcionario), sea porque las implicaciones del acto no tienen un impacto real sobre la sociedad en conjunto (como las decisiones jurisdiccionales).

---

<sup>99</sup> Esta clasificación es una creación del autor, la cual se encuentra inspirada (específicamente el tercer escenario, relativo a cuestiones de megapolítica) en la doctrina del académico Ran Hirschl, quien es citado más adelante.

El segundo escenario (cuestiones de política menor) se refiere a aquellas situaciones en las cuales la acción directa de inconstitucionalidad conlleva decidir sobre un aspecto particular de política pública que tiene una incidencia concreta sobre algún grupo social, área geográfica y/o sector de la economía. Se trata de aquellos casos en los cuales el tribunal tiene la posibilidad de expulsar algún acto impugnado del ordenamiento jurídico, o incluso modificar su contenido mediante una sentencia interpretativa, pero en relación con asuntos que no son medulares al Estado social y democrático de derecho.

Lo anterior sucede, por ejemplo, con leyes que regulan cierto aspecto del comercio (como la prohibición de comercialización de productos farmacéuticos que puedan resultar engañosos o confusos) y con las que regulan el uso del suelo en cierto espacio del territorio nacional (como la creación de áreas protegidas). En estos escenarios, si bien se parte del principio de que el tribunal no debería poder redefinir desde cero esta política pública, como si se tratara del Poder Legislativo, la jurisdicción constitucional puede utilizar argumentos de interpretación constitucional para hacer variar el contenido, o incluso la existencia de esas normas, alterando la decisión política tomada en un primer momento por la autoridad pública de la cual emanó la misma.

El tercer escenario (cuestiones de megapolítica) alude a aquellas situaciones en las cuales el tribunal ha sido apoderado de una acción directa cuyo conocimiento podría implicar la resolución de cuestiones de máxima relevancia política, las cuales normalmente encuentran posiciones divididas en la ciudadanía<sup>100</sup>. Se trata de asuntos que son

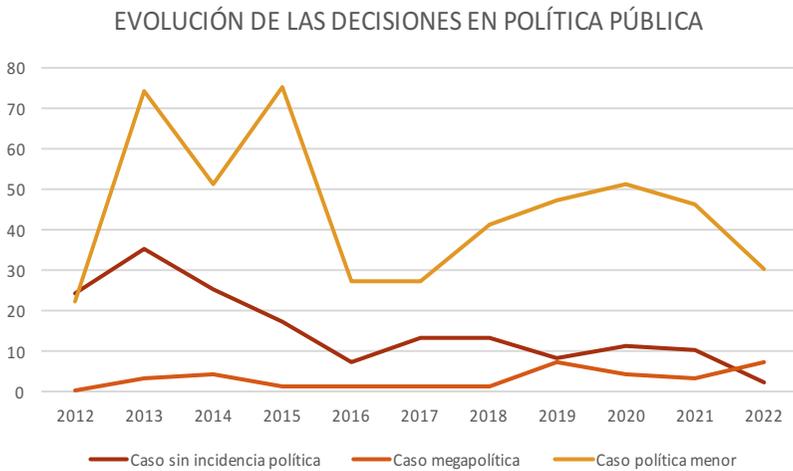
---

<sup>100</sup> HIRSCHL (Ran), «The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts», *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 2008, p. 63, disponible en línea [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1138008](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1138008) [consulta 1 enero 2023].

tradicionalmente decididos mediante reformas constitucionales o leyes orgánicas, por impactar de manera estructural al Estado social y democrático de derecho. Se refiere a temas como la penalización del aborto, el matrimonio entre parejas del mismo sexo, la legalización del consumo de la marihuana, entre otros.

Los debates políticos suelen ser más frecuentes y difundidos en estos temas, con el interés de generar una opinión pública favorable a alguna de las posiciones defendidas. Suelen ser temas que no pierden su vigencia de discusión, incluso después de intervenir una decisión terminante, como una reforma constitucional o una sentencia constitucional, por encontrarse directamente relacionados con la visión sociopolítica de las distintas personas que interactúan en el marco del pluralismo político.

En el siguiente gráfico se puede observar cómo estas tres categorías han hecho acto de presencia en la jurisprudencia constitucional en estudio:



Los resultados obtenidos demuestran una clara preeminencia de los casos de política menor, con la sola excepción de 2012. De hecho, de la comparación de esta visualización con el gráfico «cantidad de sentencias» (Capítulo I) puede comprarse la evolución similar entre la cantidad total de sentencias constitucionales en materia de acción directa y la cantidad de ellas que versan sobre cuestiones de política menor. Esto resulta lógico en el entendido de que esta categoría representa un 71 % del total de las sentencias en estudio; es decir, dos de cada tres decisiones en materia de acción directa han versado sobre algún acto que conlleva una decisión puntual en materia de política pública.

En lo que respecta a los casos sin incidencia política, es posible visualizar cómo los mismos tuvieron una presencia relevante en la jurisprudencia constitucional durante sus primeros dos años, para luego tener una progresiva decadencia hasta mantenerse en una cantidad de alrededor de 10 sentencias por año, a excepción de 2022, cuando la cifra fue incluso menor. A nivel general, esta categoría representa un 24 % del total de sentencias constitucionales analizadas, es decir, un cuarto de las mismas.

Los primeros años del tribunal contaron con un mayor número de casos de esta naturaleza, debido al cúmulo de acciones directas interpuestas contra decisiones jurisdiccionales, las cuales no tienen incidencia política por tratarse de sentencias del Poder Judicial sobre casos concretos. La reducción paulatina de los casos sin trascendencia política puede ser interpretada como una toma de consciencia de las personas accionantes sobre la relevancia de iniciar procesos constitucionales que tengan una verdadera incidencia en la sociedad.

Por último, los casos de megapolítica han tenido una presencia discreta en la evolución de la jurisprudencia constitucional. Es posible notar cómo hasta 2018 fue bastante reducida la cantidad de casos con esta naturaleza, mientras que a partir de 2019 la misma ha sido más evidente, aunque siempre manteniéndose por debajo de los 10 casos por año. En consecuencia, en los últimos años, el tribunal ha decidido más casos de megapolítica, en comparación con sus inicios. A nivel de composiciones del tribunal, se puede observar que cada una de ellas ha dictado un número similar de decisiones en materia de megapolítica: la primera composición dictó 11; la segunda dictó 13, y la tercera ha dictado 8.

El aumento observado a partir de 2019 en la decisión de casos de megapolítica puede ser explicado con base en una diversidad de factores, algunos que pueden concluirse con más certeza que otros. Una razón de análisis político de lo anterior puede ser que los primeros años se dedicaron para el reforzamiento de la legitimidad de esta institución ante la sociedad. En consecuencia, desde esta visión hubiera resultado un inicio abrupto para el tribunal la decisión de muchos casos que conllevaran, simultáneamente, varios cambios estructurales para el Estado social y democrático de derecho.

Una razón más contextual puede ser el hecho de los cambios normativos que ocurrieron en ese período. Estos dieron espacio a las impugnaciones de las modificaciones al régimen de partidos políticos y electoral (que ocurrieron entre 2018 y 2019) así como de otras que partieron del análisis de la constitucionalidad de las medidas tomadas a partir de 2020, en ocasión de la pandemia del COVID-19.

La categoría en estudio representa un 5 % del total de las sentencias constitucionales en estudio; es decir, 1 de cada 20 decisiones

versan sobre megapolítica. Esta cifra resulta útil para entender que, en comparación con el resto de las categorías, ha sido históricamente bastante reducido el número de sentencias del tribunal en las que podría aplicar algún criterio de impacto trascendental en la definición de políticas públicas. En consecuencia, puede afirmarse que la jurisdicción constitucional no se ha instrumentalizado como el espacio prioritario en el que se dilucidan las soluciones en torno a los conflictos políticos de mayor trascendencia nacional; en cambio, estos permanecen en los espacios políticos tradicionales, como el Poder Legislativo.

Después de este análisis de la evolución de las referidas categorías, conviene observar cuáles han sido los tipos de decisiones en cada una de ellas. Esto permitirá entender cómo el tribunal ha decidido los casos, dependiendo de su incidencia en políticas públicas. En primer lugar, la siguiente gráfica demuestra cómo se han decidido los casos sin incidencia política:



El tribunal ha declarado la inadmisibilidad de la acción directa en prácticamente la totalidad de los casos en los cuales no existía incidencia política. Esto demuestra una alta probabilidad de que no se conozca el fondo de acciones que no representen un impacto, al menos mínimo, en el contenido normativo y/o de políticas públicas

a nivel nacional. En la práctica, lo anterior se ha razonado, sobre todo, con base en el alcance de la acción directa de inconstitucionalidad, pues la jurisprudencia constitucional ha interpretado las normas procesales aplicables para definir cuáles actos pueden ser impugnados en inconstitucionalidad. Aquellos actos con menos tendencia a tener incidencia política han quedado normalmente por fuera de los que se consagran en la Constitución y la Ley núm. 137-11 como pasibles de ser impugnados en inconstitucionalidad.

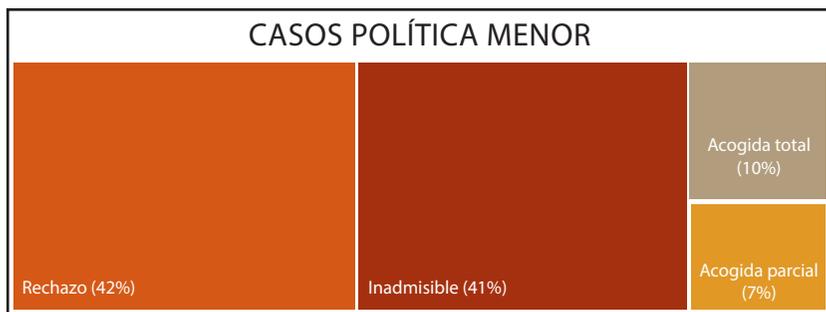
Lo anterior ha sucedido especialmente en dos escenarios. Un primer escenario se refiere a las decisiones jurisdiccionales del Poder Judicial, debido a que estas resuelven casos particulares (en consecuencia, sin incidencia política), y no se encuentran dentro de los actos pasibles de ser impugnados en inconstitucionalidad. Lo anterior ocurrió cuando una persona física pretendió impugnar, por medio de una acción directa, una sentencia de apelación, ante lo cual el TC decidió la inadmisibilidad<sup>101</sup>. En segundo lugar, también ocurrió con los actos administrativos con efectos particulares, debido a que se trata de casos sin impacto general en la sociedad, lo que limita su incidencia política; así, previo al cambio de precedente de la Sentencia TC/0502/21, estos no eran impugnables a través de acción directa. Un ejemplo de hecho fue la impugnación, por esta vía, de una resolución de la Junta de Retiro de las Fuerzas Armadas por parte de un servidor militar que había sido puesto en retiro<sup>102</sup>.

En segundo lugar, la siguiente gráfica demuestra cómo se han decidido los casos de incidencia política menor:

---

<sup>101</sup> TC/0088/22 del 5 de abril de 2022, § 10.2.

<sup>102</sup> TC/0281/21 del 8 de septiembre de 2021.



La distribución graficada demuestra que el rechazo y la inadmisibilidad se encuentran prácticamente igualados, representando ambas alternativas 4 de cada 10 casos que tienen una incidencia política menor. Esto se complementa con el 17 % de probabilidad de que en una sentencia constitucional de esta categoría se declare la inconstitucionalidad o la interpretación conforme de, al menos, una de las normas impugnadas, en comparación con el 13 % a nivel general de todas las sentencias constitucionales, según se observó en el Capítulo I. La razón del aumento de la probabilidad de acogida de la acción es sencilla: como los casos sin incidencia política tomaron una parte importante de las inadmisibilidades, entonces es lógico que aumente proporcionalmente el número de acogidas en ocasión de los casos de política menor.

Como se ha adelantado, los casos pertenecientes a esta categoría se distribuyen en una amplia diversidad temática, de objeto y de vinculación con el contenido constitucional, lo cual sirve para entender los distintos resultados en los tipos de decisión. Un primer ejemplo de caso de política menor se refiere al conocimiento de una acción directa contra el régimen de desalojo

de propiedades inmobiliarias, particularmente lo relativo a la exclusión de la llegada del término como causal de resolución del contrato de inquilinato. En ocasión de esta, el TC declaró la inconstitucionalidad de la norma descrita empleando razonamientos tanto jurídicos como políticos para determinar que se requería una «política (...) orientada a fortalecer el derecho de propiedad, con la finalidad de incentivar la inversión de capitales en viviendas que luego de construidas podrán ser alquiladas o vendidas»<sup>103</sup>. Al decidir de esta manera, el tribunal se desapegó de la decisión de política pública anterior, por estimar que no se ajustaba a los criterios que deben regir en la actualidad para la protección del derecho de propiedad.

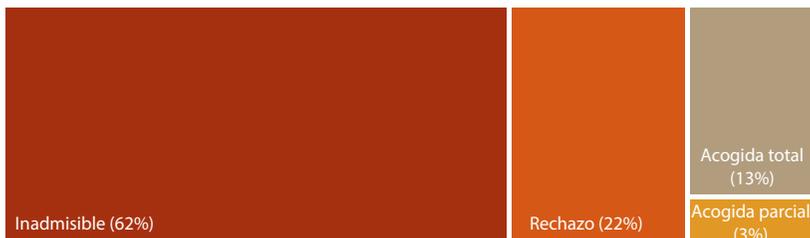
Un segundo ejemplo de política menor sucedió en el conocimiento de una acción directa contra una norma que prohibía la importación de bienes antiguos, particularmente vehículos y electrodomésticos. El tribunal determinó el rechazo de la referida acción porque el Estado puede limitar la libertad de empresa sobre la base de criterios razonables, como la protección del medioambiente; pues los vehículos y electrodomésticos más antiguos son más pasibles de contaminarlo. Al fallar como lo hizo, el tribunal reafirmó la «(...) política de Estado asumida en razón de compromisos suscritos –en cuanto a la protección del medioambiente– con la comunidad internacional de la cual forma parte»<sup>104</sup>.

En tercer y último lugar, la siguiente gráfica demuestra cómo se han decidido los casos de megapolítica:

<sup>103</sup> TC/0174/14 del 11 de agosto de 2014, § 11.2.7.

<sup>104</sup> TC/0573/19 del 11 de diciembre de 2019, § 9.4.5.

## CASOS MEGAPOLÍTICA



Ante todo, es notoria la alta probabilidad de declaratoria de inadmisibilidad de los casos de megapolítica. El tribunal, por distintas razones, en casi dos tercios de estos escenarios ha optado no entrar al fondo de las acciones directas de inconstitucionalidad cuyo rechazo o acogida implicaría incidir en alguna cuestión de máxima importancia política para el país. En comparación con el porcentaje de inadmisibilidad de todas las sentencias constitucionales (55 %, como se vio en el Capítulo I), se denota cómo ante los casos de la categoría en estudio esta cifra aumenta; por lo que se puede inferir una mayor probabilidad de inadmisibilidad en este renglón.

A continuación, se presentarán tres de las principales causas que han motivado el alto porcentaje de inadmisibilidad en este contexto. Una de ellas ha sido la causal inadmisibilidad por cosa juzgada constitucional, en virtud de que se decide una segunda impugnación contra un mismo objeto que ya había sido declarado inconstitucional en un primer momento. Este criterio se aplicó a varias acciones directas contra la resolución de la Junta Central Electoral que establecía la modalidad de voto de arrastre para las elecciones legislativas de ciertas pro-

vincias del país<sup>105</sup>, la cual había sido previamente declarada inconstitucional<sup>106</sup>.

Otro de los motivos empleados ha sido la falta de objeto. En ocasiones, se ha podido observar cómo la sentencia constitucional sobre un caso de megapolítica fue decidida después de la pérdida de vigencia normativa del acto impugnado. Un ejemplo de lo anterior ha sido el control concentrado de constitucionalidad contra la prórroga del estado de emergencia, en virtud de la pandemia del COVID-19, pues la referida prórroga había perdido vigencia para el momento en el cual se dictó la sentencia constitucional<sup>107</sup>. En este último caso, como en otros, ha ocurrido que la falta de objeto no ha sido culpa necesariamente de una acción tardía de la parte accionante, sino del tiempo discurrido entre la fecha de la interposición de la acción y la del dictamen de la sentencia constitucional.

Una última causal que explicar ha sido la imposibilidad de declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones constitucionales. El tribunal ha mantenido el criterio de que no puede alterarse la voluntad del poder constituyente derivado, pues la Constitución no entra en el rango de actos que pueden ser impugnados por medio de una acción directa. Así se determinó cuando se pretendió impugnar la disposición transitoria vigésima de la Constitución, relativa a la inhabilitación específica al presidente de turno, de beneficiarse completamente del nuevo régimen de reelección presidencial<sup>108</sup>.

<sup>105</sup> TC/0539/19 de 5 de diciembre de 2019, § 9.6; TC/0550/19 de 10 de diciembre de 2019, § 9.f; y TC/0577/19 de 16 de diciembre de 2019, § 10.6.

<sup>106</sup> TC/0440/19, de 10 de octubre de 2019.

<sup>107</sup> TC/0436/20 de 29 de diciembre de 2020, § 9.5.

<sup>108</sup> TC/0056/21 de 20 de enero de 2021, § 10.2; y TC/0352/18 de 6 de septiembre de 2018, § 9.19.

Estas razones demuestran el fundamento procesal-constitucional detrás de las referidas causales de inadmisibilidad. Ahora bien, la tendencia a declarar la inadmisibilidad también podría ser interpretada como un signo de cautela en algunos de los casos descritos: pues el tribunal ha recurrido a distintos tipos de inadmisibilidades, lo cual le ha evitado tener que dictar una decisión que tradicionalmente es relegada a los órganos constitucionales cuyos miembros son electos por voto popular. En todo caso, del estudio realizado se puede percibir una correlación entre la alta probabilidad de inadmisibilidad y la decisión de los casos de megapolítica, pero no hay datos concluyentes para demostrar una causalidad.

La falta de certeza en la causalidad está más presente cuando se acciona contra actos emanados por la Presidencia de la República y el Congreso Nacional que conllevan casos de megapolítica. Sin embargo, la causalidad adquiere más certeza cuando el acto impugnado es la propia Constitución, especialmente después de ser reformada por la Asamblea Nacional Revisora. Esto se debe a que el tribunal ha reconocido expresamente la «(...) imposibilidad de que cualquier órgano distinto a la Asamblea Nacional Revisora modifique la Constitución, pues permitir que el Tribunal Constitucional o cualquier órgano del Estado modifique o anule alguna disposición de la Constitución sería usurpar el Poder Constituyente, atentar contra el orden constitucional y democrático, perpetrándose un golpe a la Constitución»<sup>109</sup>.

Una vez analizado el alto margen de inadmisibilidad de los casos de megapolítica, conviene referirse brevemente a la proba-

---

<sup>109</sup> TC/0352/18 del 6 de septiembre de 2018, § 9.13.

bilidad de acogida, sea total o parcial. Esta se sitúa en un 16 %, por lo que se encuentra ligeramente por encima de la cifra general con respecto al total de las sentencias constitucionales (13 %), tal como se vio en el Capítulo I. Este dato es particularmente revelador, pues demuestra que por el hecho de que un caso sea de megapolítica no implica que, al menos proporcionalmente, el tribunal se cohíba de mantener su ritmo usual de declaratoria de inconstitucionalidad.

Un ejemplo de acogida de esta categoría fue la declaratoria de inconstitucionalidad del instrumento de aceptación de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se trató de un caso de megapolítica, en virtud de su impacto trascendental, tanto para las garantías jurisdiccionales supranacionales de los derechos fundamentales como para las obligaciones internacionales del Estado dominicano. En esa ocasión, el tribunal basó su argumentación en que el referido instrumento no siguió el proceso constitucionalmente previsto para la adhesión a tratados internacionales<sup>110</sup>.

Después de haber analizado las tres categorías de casos, según su incidencia política, conviene seguir profundizando sobre los relativos a megapolítica, en virtud de su trascendencia, tanto para el Estado social y democrático de derecho como para el Tribunal Constitucional. A tales fines, se hará un desglose de los casos que fueron categorizados en este renglón:

---

<sup>110</sup> TC/0256/14 del 4 de noviembre de 2014, § 9.18.

### TABLA DE CASOS DE MEGAPOLÍTICA

Tema Principal	Tema	Cantidad de sentencias
<b>Electoral y partidos políticos</b>	Voto de arrastre <sup>111</sup>	5
	Aplicación del método de D'Hondt <sup>112</sup>	2
	Posposición de las elecciones debido a emergencia sanitaria por COVID-19 <sup>113</sup>	2
	Voto preferencial a nivel legislativo y municipal, voto de arrastre y método D'Hondt <sup>114</sup>	1
	Cuota de género en la participación política <sup>115</sup>	3
	Voto preferencial a nivel legislativo <sup>116</sup>	1
Total electoral y partidos políticos		<b>14</b>
<b>Estado de excepción</b>	Prorrogação de estado de emergencia por COVID-19 <sup>117</sup>	1
<b>Función pública</b>	Designación de representante de segunda mayoría senatorial ante el CNM <sup>118</sup>	2
<b>Migración</b>	Plan nacional de regulación de extranjeros en situación migratoria irregular <sup>119</sup>	1
<b>Nacionalidad</b>	Otorgamiento de nacionalidad dominicana a extranjeros <sup>120</sup>	1

<sup>111</sup> TC/0440/19 del 10 de octubre de 2019, TC/0539/19 del 5 de diciembre de 2019, TC/0550/19 del 10 de diciembre de 2019, TC/0577/19 del 16 de diciembre de 2019 y TC/0462/20 del 29 de diciembre de 2020.

<sup>112</sup> TC/0386/14 del 30 de diciembre de 2014, y TC/0346/16 de 28 de julio de 2016.

<sup>113</sup> TC/0358/20 del 29 de diciembre de 2020, y TC/0173/22 de 27 de junio de 2022.

<sup>114</sup> TC/0375/19 del 19 de septiembre de 2019.

<sup>115</sup> TC/0159/13 del 12 de septiembre de 2013, TC/0215/19 de 22 de julio de 2019, y TC/0035/22 de 8 de febrero de 2022.

<sup>116</sup> TC/0170/13 del 27 de septiembre de 2013.

<sup>117</sup> TC/0436/20 del 29 de diciembre de 2020.

<sup>118</sup> TC/0566/20 del 29 de diciembre de 2020, y TC/0216/22 del 1 de agosto de 2022.

<sup>119</sup> TC/0157/15 del 3 de julio de 2015.

<sup>120</sup> TC/0078/22 del 5 de abril de 2022.

EL COMPORTAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

<b>Presupuesto estatal</b>	Porcentaje del presupuesto general del Estado para educación <sup>121</sup>	1
	Emisión y colocación de valores de deuda pública <sup>122</sup>	2
<b>Total presupuesto estatal</b>		3
<b>Reforma constitucional</b>	Disposición transitoria de inhabilitación específica de una nueva fórmula de reelección <sup>123</sup>	2
	Ley que declara la necesidad de reforma constitucional <sup>124</sup>	2
<b>Total reforma constitucional</b>		4
<b>Régimen penal</b>	Penalización del aborto <sup>125</sup>	1
	Modificación del Código Penal <sup>126</sup>	1
<b>Total régimen penal</b>		2
<b>Salud pública</b>	Vacunación obligatoria contra COVID-19 <sup>127</sup>	1
	Medidas en materia de COVID-19, incluyendo medios disuasivos para la vacunación <sup>128</sup>	1
<b>Total salud pública</b>		2
<b>Tratado Internacional</b>	Concordato <sup>129</sup>	1
	Competencia de la Corte IDH sobre RD <sup>130</sup>	1
<b>Total tratado Internacional</b>		2
<b>Total general</b>		32

<sup>121</sup> TC/0113/13 del 4 de julio de 2013.

<sup>122</sup> TC/0088/19 del 21 de mayo de 2019, y TC/0028/21 del 20 de enero de 2021.

<sup>123</sup> TC/0352/18 del 6 de septiembre de 2018, y TC/0056/21 del 20 de enero de 2021.

<sup>124</sup> TC/0170/14 del 7 de agosto de 2014, y TC/0224/17 del 2 de mayo de 2017.

<sup>125</sup> TC/0381/22 del 28 de noviembre de 2022.

<sup>126</sup> TC/0599/15 del 17 de diciembre de 2015.

<sup>127</sup> TC/0441/22 del 12 de diciembre de 2022.

<sup>128</sup> TC/0334/22 del 26 de octubre de 2022.

<sup>129</sup> TC/0526/21 del 22 de diciembre de 2021.

<sup>130</sup> TC/0256/14 del 4 de noviembre de 2014.

Todos los casos seleccionados tienen una coincidencia obvia: cada uno de ellos se refiere a una cuestión de máxima relevancia política, sobre la cual es posible percibir posiciones divididas en la ciudadanía<sup>131</sup>. Algunos de los casos se refieren a temas que han sido considerados dentro del marco de la megapolítica ante jurisdicciones constitucionales comparadas, como la penalización del aborto y la vacunación obligatoria. Otros de ellos se han clasificado en esta categoría en virtud de que su enorme trascendencia política se debe al contexto nacional: esto sucede particularmente con la migración y la nacionalidad, dos temas que se mantienen activamente en la palestra y en los espacios de toma de decisiones de políticas públicas.

El tema de mayor presencia (representando un 44 % del total de los casos de megapolítica) ha sido el electoral y de partidos políticos, especialmente con el voto de arrastre y la cuota de género, dos cuestiones que impactan estructuralmente la democracia nacional, en virtud del carácter directo del voto y de la participación femenina en los cargos electivos. A este le sigue el tema reformas constitucionales, habiéndose accionado tanto en contra del contenido constitucional reformado propiamente dicho como de las leyes que declaran la necesidad de reforma constitucional. Como es lógico, estos casos han aplicado a la única reforma constitucional posterior a la entrada en funcionamiento del Tribunal Constitucional.

---

<sup>131</sup> Es importante recordar que el tribunal ha decidido otros casos de megapolítica a través de otros tipos de procesos constitucionales. El caso más notorio fue la incidencia en la definición de la adquisición de la nacionalidad dominicana por medio de la Sentencia TC/0168/13, en razón de que se trató de un recurso de revisión de sentencia de amparo (no una acción directa de inconstitucionalidad, que es el objeto de este estudio).

El tema del presupuesto estatal se encuentra en tercer lugar, particularmente en relación con la colocación de emisión y colocación de valores de deuda pública, en ocasión de lo cual el tribunal ha analizado su gran trascendencia, en virtud de que «(...) se trata de transacciones necesarias para evitar que el país caiga en una situación de *default* o impago que comprometa su calificación crediticia y los consiguientes perjuicios que ello puede acarrear»<sup>132</sup>. Luego de este tema existe una serie de otros con dos o menos ocurrencias, según se hace constar en la tabla presentada.

Del conocimiento de las acciones directas en materia de megapolítica fue posible observar dos patrones que contrastan con el resto de los casos. El primero de ellos se refiere a que se duplica la probabilidad de someter un voto particular, sea salvado o disidente, en comparación con la totalidad de los casos (como se analizó en el Capítulo II). Así las cosas, si tradicionalmente se somete 1 voto salvado por sentencia constitucional, en aquellas de megapolítica este número sube a 2 votos salvados. En igual sentido, si tradicionalmente se someten alrededor de 0.4 votos disidentes por sentencia constitucional, en aquellas de megapolítica este número sube a 0.8 votos disidentes. Lo anterior demuestra que los jueces constitucionales son más propensos a expresar sus visiones particulares y/o a disentir cuando se decide un caso de esta categoría.

El segundo de estos patrones se refiere a que en las sentencias constitucionales de megapolítica se tiende a dar una explicación con mayor trasfondo contextual e histórico, en comparación con decisiones de otras categorías. Tal fue el caso de la declaratoria de constitucionalidad de la cuota de género en la participación política,

---

<sup>132</sup> TC/0088/19 del 21 de mayo de 2019, §12.5.6.

debido a que en la sentencia se hizo un recuento de la evolución del derecho al sufragio por parte de la mujer<sup>133</sup>. Algo similar sucedió con la declaratoria de constitucionalidad del voto preferencial, en razón de que en la sentencia se analizó la evolución tanto del sufragio universal como del directo en la historia constitucional nacional<sup>134</sup>. Estas explicaciones pueden ser interpretadas como una manera de fundamentar más profundamente la decisión a tomar, no sólo limitándose a valoraciones jurídicas, sino también a políticas e históricas.

Existe otro patrón para este tipo de casos que es importante mencionar, debido a la relevancia política de las decisiones descritas, a pesar de no ser un elemento diferenciador de otras categorías de sentencias. Se trata del hecho de que prácticamente la totalidad de los criterios establecidos en las sentencias constitucionales sobre los temas descritos mantiene su vigencia en el ordenamiento jurídico, pues no han sido revertidos por los medios constitucionalmente viables a tales fines: una reforma constitucional u otra sentencia constitucional que aplique un cambio de precedente. Ahora bien, lo anterior no evita que se hayan promulgado modificaciones legislativas o reglamentarias que hayan resultado parcial o totalmente contradictorias con el contenido de alguna de las citadas sentencias constitucionales, pero probablemente la suerte de estos cambios sea una eventual declaratoria de inconstitucionalidad por violación al precedente del tribunal.

La observación de las estadísticas ofrecidas y la selección de casos de megapolítica permite crear un sustento para responder a

---

<sup>133</sup> TC/0159/13 del 12 de septiembre de 2013, § 9.8.

<sup>134</sup> TC/0170/13 del 27 de septiembre de 2013, § 9.1.4.

las dos preguntas presentadas al inicio de este capítulo: ¿el Tribunal Constitucional ha jugado un rol importante en la definición de políticas públicas? En caso de que sí, ¿ha asumido una posición activista? Estas preguntas serán respondidas, lógicamente, a partir del estudio jurisprudencial realizado en torno a la acción directa de inconstitucionalidad como proceso constitucional.

Ante todo, es posible advertir que el tribunal se ha situado en una posición moderada, en lo que respecta a la definición de políticas públicas. Esto significa que no se ha alcanzado un estado de judicialización de la política en el que se considere al TC como un actor indispensable para concebir las políticas públicas de la República Dominicana. Por el contrario, el tribunal ha limitado su margen de actuación, en la mayoría de los casos, a perfilar el contenido del ordenamiento jurídico en situaciones concretas, sin poder denotarse que ha asumido una conducta programática para el avance de una visión jurídico-política en particular, en el marco de nuestro Estado de derecho.

La jurisprudencia constitucional estudiada demuestra que la República Dominicana se encuentra lejos de ser una «juristocracia», o un Estado en el que existe «supremacía judicial» o un «Gobierno de los jueces», lo que se presenta en aquellos escenarios en los cuales las cortes judiciales deciden cualquier asunto de relevancia política, al punto de poder alterar directamente las decisiones en materia social, económica y política<sup>135</sup>. Esto puede explicarse por, entre otros, dos factores: 1) la propia voluntad de la ciudadanía, de dejar fuera de la jurisdicción constitucional algunas discusiones sociales

---

<sup>135</sup> WALDRON (Jeremy), «Judicial Review and Judicial Supremacy», *NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 14-57*, 2014, p. 13, disponible en línea, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2510550](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2510550) [consulta 1 enero 2023].

fundamentales (pues el tribunal sólo puede actuar a instancia de parte); y 2) el hecho de que los magistrados constitucionales hayan asumido un comportamiento judicial que demuestra cierta autorrestricción, para no instrumentalizar el tribunal como un centro de ejercicio del poder político.

Ahora bien, lo anterior no es óbice para estimar que el tribunal ha incidido de manera relevante en algunas decisiones que históricamente habían estado relegadas a otros órganos constitucionales, como la Presidencia de la República, el Congreso Nacional y similares. En consecuencia, el tribunal no ha asumido la doctrina de las cuestiones políticas, según la cual los tribunales judiciales no deben inmiscuirse en decisiones tradicionalmente tomadas por las referidas instituciones<sup>136</sup>.

Un ejemplo claro de lo anterior es la expulsión de nuestro ordenamiento jurídico del voto de arrastre, primero de la legislación del Congreso Nacional<sup>137</sup>, y luego de la regulación de la Junta Central Electoral<sup>138</sup>. Se trata de dos decisiones consecutivas, que demuestran la posición firme del tribunal de decidir una cuestión de máxima relevancia política y hacer prevalecer su criterio a pesar de las regulaciones en contrario de distintas autoridades públicas.

Un segundo ejemplo fue la ya explicada declaratoria de inconstitucionalidad del instrumento de aceptación de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con respecto al Estado dominicano<sup>139</sup>. En esta ocasión, se denota cómo el tri-

---

<sup>136</sup> V. JORGE (Eduardo), «Tribunal Constitucional y soberanía nacional», periódico digital *Acento*, 2 de octubre de 2015, disponible en línea, <https://acento.com.do/opinion/tribunal-constitucional-y-soberania-nacional-8287803.html> [consulta 1 enero 2023].

<sup>137</sup> TC/0375/19 del 19 de septiembre de 2019.

<sup>138</sup> TC/0440/19 del 10 de octubre de 2019.

<sup>139</sup> TC/0256/14 del 4 de noviembre de 2014.

bunal, con su decisión, incidió directamente en una cuestión de tanta importancia como es la posibilidad de que el citado tribunal supranacional pueda juzgar las actuaciones estatales dominicanas que se estimen violatorias de los derechos reconocidos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Por demás, como se explica en la doctrina nacional, en esta decisión se observan características del activismo judicial, pues el hecho de determinar la declaratoria pura y simple del referido instrumento, sin adoptar «la forma de una exhortación en el dispositivo»<sup>140</sup> para corregir esta situación, puede servir para interpretar la voluntad política del tribunal.

Ejemplos como los anteriores demuestran que el Tribunal Constitucional, en ocasiones sí ha asumido una posición de activismo judicial, pues ha tomado decisiones de máxima trascendencia política, impactando relevantemente el ordenamiento jurídico con base en su interpretación jurídico-política de la Constitución. Ahora bien, esto ha sucedido en ocasiones puntuales, sin que sea posible deducir un patrón consistente sobre activismo judicial con algún enfoque jurídico-político en particular por parte de la jurisdicción constitucional.

En definitiva, ante las dos preguntas inicialmente planteadas, se asumen las siguientes respuestas, a partir de la información recolectada: 1) el tribunal, ocasionalmente, ha incidido de manera trascendental en la definición de algunas políticas públicas, sin que se haya podido detectar una manera programática de hacerlo; y 2) se han podido apreciar casos de activismo judicial, sin que esto signifique, nueva vez, un comportamiento judicial deliberadamente asumido de manera reiterada y sistemática.

---

<sup>140</sup> CONDE (Jimena), *op. cit.*, p. 621.

## 4.2. Impacto a grupos en situación de vulnerabilidad

A nivel constitucional se han determinado una serie de grupos que requieren una protección reforzada del Estado, en virtud de encontrarse en una situación de vulnerabilidad. Esto se justifica en las condiciones desiguales de hecho (sociales, económicas, políticas e históricas) que exigen un trato diferenciado de derecho, a los fines de alcanzar una sociedad más justa y equitativa. Esta protección constitucional conlleva que las distintas personas del derecho público se encuentren en la necesidad de cumplir y hacer cumplir las medidas especiales que garanticen la inclusión de estos grupos sociales, lo cual lógicamente aplica a la jurisdicción constitucional, en su condición de garante de la Constitución.

La categorización de los grupos en situación de especial vulnerabilidad también implica que el Tribunal Constitucional tome decisiones que asumen la visión jurídico-política que le impregna la Constitución, en el sentido de beneficiar a los mismos a través de la discriminación positiva que se ejerce en su favor. En consecuencia, el tribunal desarrolla, a partir del conocimiento de las distintas acciones, las disposiciones constitucionales por medio de la perfilación del ordenamiento jurídico, del cual se expulsan o matizan aquellas normas que resulten contrarias a la protección de estos grupos, así como se mantienen vigentes aquellas que conlleven un trato desigual en su favor que se encuentre debidamente justificado.

Algunos de los grupos protegidos constitucionalmente son: 1) las personas de tercera edad (artículo 57 constitucional); 2) las personas con discapacidad (artículo 58 constitucional); 3) las personas de escasos recursos (p. e.: artículo 61.2 constitucional); 4)

las personas extranjeras (artículo 25 constitucional); 5) las mujeres (artículos 39.4 y 39.5 constitucionales); 6) los menores de edad (artículo 56 constitucional); 7) las personas residentes en la zona fronteriza (artículos 10.1 y 221 constitucionales). Si bien existen otros grupos de interés, en este estudio se han seleccionado los descritos, por haber podido localizar sentencias constitucionales de relevancia en materia de acción directa de inconstitucionalidad.

Para poder ilustrar las categorías anteriores, se presentará una tabla en la cual se citan los temas en concreto que se han abordado en ocasión de sentencias constitucionales que se han referido a alguno de los grupos en situación de vulnerabilidad, sea por invocación de la parte accionante o por argumentación del propio tribunal. Sin embargo, es importante apuntar que estos casos se han tomado a título ilustrativo, como algunos de los más relevantes, pues puede haber otros que complementen esta investigación. A continuación, los casos detectados:

**TABLA DE CASOS DE GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD**

<b>Grupo en situación de vulnerabilidad</b>	<b>Tema</b>	<b>Cantidad de sentencias</b>
<b>Tercera edad</b>	Límite de edad para magistrados constitucionales <sup>141</sup>	2
	Límite de edad para ser conductor de transporte público <sup>142</sup>	2
	Límite de edad para ingresar a carrera administrativa <sup>143</sup>	1

<sup>141</sup> TC/0047/12 del 3 de octubre de 2012, y TC/0291/22 del 16 de septiembre de 2022.

<sup>142</sup> TC/0005/20 del 31 de enero de 2020, y TC/0216/20 del 29 de septiembre de 2020.

<sup>143</sup> TC/0461/21 del 3 de diciembre de 2021.

Total tercera edad		<b>5</b>
<b>Personas con discapacidad</b>	Póliza sobre la discapacidad y sobrevivencia <sup>144</sup>	<b>1</b>
<b>Escasos recursos</b>	Establecimiento de tarifas universitarias <sup>145</sup>	1
	Impuesto sobre sellos de documentos <sup>146</sup>	1
	Régimen de los contratos de venta condicional de viviendas de interés social <sup>147</sup>	1
<b>Total escasos recursos</b>		<b>3</b>
<b>Extranjeros</b>	Plan nacional de regulación de extranjeros en situación migratoria irregular <sup>148</sup>	<b>1</b>
<b>Mujeres</b>	Creación del Ministerio de la Mujer <sup>149</sup>	1
	Cuota de género en la participación política <sup>150</sup>	3
	Impedimento matrimonial para mujer después del divorcio <sup>151</sup>	3
	Penalización del aborto <sup>152</sup>	1
	Privilegios procesales de la mujer en el proceso de divorcio <sup>153</sup>	2
	Tiempo de espera previo divorcio por mutuo consentimiento <sup>154</sup>	1

<sup>144</sup> TC/0302/15 del 25 de septiembre de 2015.

<sup>145</sup> TC/0066/13 del 17 de abril de 2013.

<sup>146</sup> TC/0228/13 del 26 de noviembre de 2013.

<sup>147</sup> TC/0093/12 del 21 de diciembre de 2012.

<sup>148</sup> TC/0157/15 del 3 de julio de 2015.

<sup>149</sup> TC/0156/21 del 20 de enero de 2021.

<sup>150</sup> TC/0159/13 del 12 de septiembre de 2013, TC/0215/19 del 22 de julio de 2019, y TC/0035/22 del 8 de febrero de 2022.

<sup>151</sup> TC/0070/15 del 16 de abril de 2015, TC/0342/15 del 9 de octubre de 2015, y TC/0439/15 del 30 de octubre de 2015.

<sup>152</sup> TC/0381/22 del 28 de noviembre de 2022.

<sup>153</sup> TC/0028/12 del 3 de agosto de 2012, y TC/0591/18 del 10 de diciembre de 2018.

<sup>154</sup> TC/0184/22 del 20 de julio de 2022.

EL COMPORTAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

<b>Total mujeres</b>		<b>11</b>
<b>Niños, niñas y adolescentes</b>	Evaluación de currículum educativo <sup>155</sup>	1
	Plazo para interponer acción de filiación <sup>156</sup>	1
	Prestación de servicios educativos por falta de pago <sup>157</sup>	1
	Recurribilidad de decisiones en materia de NNA <sup>158</sup>	2
<b>Total NNA</b>		<b>5</b>
<b>Zona fronteriza</b>	Aplicación de «agente de retención» de ITBIS sobre empresas en zona fronteriza <sup>159</sup>	2
	Exenciones de impuestos en zona fronteriza <sup>160</sup>	3
	Instrucciones para permisos de minería y zonas francas para empresa <sup>161</sup>	1
	Presupuesto General del Estado: referencia a exención de impuestos en zona franca <sup>162</sup>	1
<b>Total zona fronteriza</b>		<b>7</b>
<b>Total general</b>		<b>33</b>

<sup>155</sup> TC/0722/17 del 8 de noviembre de 2017.

<sup>156</sup> TC/0236/13 del 29 de noviembre de 2013.

<sup>157</sup> TC/0058/13 del 15 de abril de 2013.

<sup>158</sup> TC/0035/17 del 31 de enero de 2017, y TC/0546/18 del 10 de diciembre de 2018.

<sup>159</sup> TC/0148/13 del 12 de septiembre de 2013, y TC/0220/16 del 14 de junio de 2016.

<sup>160</sup> TC/0051/12 del 19 de octubre de 2012, TC/0184/14 del 15 de agosto de 2014, y TC/0253/14 del 29 de octubre de 2014.

<sup>161</sup> TC/0267/13 del 19 de diciembre de 2013.

<sup>162</sup> TC/0269/20 del 9 de diciembre de 2020.

Esta tabla demuestra la diversidad de grupos en situación de vulnerabilidad que se han encontrado involucrados en sentencias constitucionales, en ocasión de acciones directas de inconstitucionalidad. La jurisdicción constitucional ha sido un espacio en el cual se ha exigido la protección reforzada de estos grupos sociales, resultando algunas decisiones con un contenido teórico e implicaciones jurídico-políticas de importancia para estos. En todo caso, esto no significa que el TC se haya pronunciado necesariamente en cuanto al fondo sobre algún aspecto de protección reforzada con respecto a los citados grupos en todos los casos referenciados, pues en ocasiones, estas sentencias decidieron la inadmisibilidad de la acción por razones procesales-constitucionales.

El análisis de los datos específicos sobre los casos categorizados demuestra que los distintos aspectos de estas decisiones no se diferencian sustancialmente de los resultados obtenidos con respecto a la totalidad de las sentencias constitucionales que se ha visto en los capítulos anteriores. Esto significa que la división proporcional de los casos, según el tipo de decisión, es similar a la división general; mientras que el margen de aprobación de los casos, así como la probabilidad de votos salvados y/o disidentes tampoco varía de manera importante. Lo anterior permite concluir que el tribunal, a nivel de proporciones, no ofrece un trato sustancialmente diferente a los casos que involucran algún grupo en situación de vulnerabilidad, sino que los conoce y suele decidir de manera similar a como lo hace con el resto de los expedientes. Sin embargo, esto no debe ser interpretado en el sentido de que el tribunal no ofrece un trato especial en la argumentación a este tipo de casos, pues ciertamente, el mismo hace consideraciones importantes con respecto a los grupos en situación de vulnerabilidad.

De los datos que se extrajeron se puede concluir que dos de los grupos que se encuentran de manera más reiterada en la jurisprudencia constitucional estudiada son las mujeres y las personas residentes en la zona fronteriza. En el caso de las mujeres, los temas más populares han sido la cuota de género en los procesos electorales (regulaciones que se han considerado constitucionales por ser favorables a este grupo) y los impedimentos del régimen matrimonial sobre las mujeres (regulaciones que se han considerado inconstitucionales por ser perjudiciales a este grupo). Un ejemplo de lo anterior es que el tribunal estimó que una legislación era irrazonable y contraria a la dignidad humana cuando hacía una diferenciación en el tiempo de espera (diez meses) para que una mujer pudiera casarse nuevamente después de un divorcio. En este entendido, se declaró la inconstitucionalidad de la norma, pues la misma partía de la presunción de una conducta dolosa de ocultar un estado de embarazo al nuevo esposo; protegiéndose, en consecuencia, a este grupo social en situación de vulnerabilidad de una legislación que lo colocaba en la posición indigna de presumirse su dolo<sup>163</sup>.

En el caso de las personas residentes en la zona fronteriza, se trata de un grupo que ha sido especialmente identificado por la Constitución, en razón de las carencias estructurales que se derivan del retraso en el desarrollo que se experimenta en ese espacio geográfico. Esto impacta transversalmente en la condición socioeconómica y los derechos fundamentales de los residentes, situación que ha pretendido ser respondida por medio de trato constitucional diferenciado y favorecedor por medio de la promoción de la inver-

---

<sup>163</sup> TC/0070/15 del 16 de abril de 2015, § 9.23.

sión pública y privada en esa zona. Ahora bien, esto ha dado lugar a varias acciones directas de personas que estiman que este trato favorable en esa zona implica una discriminación con respecto al que se da en el resto del país.

Un ejemplo de lo anterior se presentó con la declaratoria de constitucionalidad de un decreto presidencial por medio del cual se otorgaron facilidades a una empresa cementera para su instalación en Pedernales. A pesar de las críticas de un trato desigual con otras empresas, el TC sostuvo la constitucionalidad del decreto precisamente sobre el hecho de que el Estado tiene la potestad de «conceder tratamientos especiales a las inversiones que se localicen en zonas de menor grado de desarrollo o en actividades de interés nacional, muy particularmente las ubicadas en las provincias fronterizas, de conformidad con las disposiciones del artículo 221 de la Constitución de la República»<sup>164</sup>.

Los ejemplos presentados demuestran que el Tribunal Constitucional ha tenido distintas oportunidades de aplicar la política de protección reforzada que postula la Constitución con respecto a ciertos grupos en situación de vulnerabilidad. Esto es especialmente útil en un Estado de derecho, pues se requiere que la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales pueda: 1) enfrentar los actos de otros órganos constitucionales que podrían profundizar aún más la situación de desigualdad y discriminación que perjudica a estos grupos sociales; y 2) defender la constitucionalidad de aquellos actos que aplican un trato desigual justificado en favor de estos grupos. En consecuencia, la jurisprudencia constitucional estudiada ha evidenciado ejemplos

---

<sup>164</sup> TC/0267/13 del 19 de diciembre de 2013, § 9.2.2.

de protección de minorías, aunque ciertamente se requiera de una mayor internalización de este concepto, para así aplicarlo de manera más transversal a otros casos.



## V.

---

# ESTABILIDAD DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL

### 5.1. Cambios de precedente

Las decisiones del Tribunal Constitucional crean precedentes vinculantes, por lo que constituyen auténticas fuentes de derecho en el marco de nuestro ordenamiento jurídico, en virtud del artículo 184 constitucional y del artículo 31 de la Ley núm. 137-11. Esta situación obliga a la jurisdicción constitucional a seguir la regla del *stare decisis*, en razón de la cual el propio tribunal también debe seguir los precedentes establecidos en sus decisiones. De manera que el Tribunal Constitucional debe mantener la estabilidad de sus criterios de interpretación, sin poder variarlos de manera injustificada. Lo anterior refuerza la defensa de la seguridad jurídica, en el entendido de que las personas deben ser juzgadas en condiciones de igualdad, es decir, sin variaciones abruptas en la manera de analizar y decidir los procesos constitucionales.

En el marco de las sentencias constitucionales, el precedente se desprende de la *ratio decidendi* de las mismas. Esto significa que aquella parte vinculante de la sentencia constitucional es la razón de la decisión que se está tomando, esa que es indispensable para entender por qué un caso se declara inadmisibile o admisible y, en este último escenario, por qué se acoge o se rechaza la acción

interpuesta. Estos criterios pasan a ser una fuente indispensable para interpretar la Constitución y para entender el funcionamiento de los procesos constitucionales. El interés de la fuerza vinculante de estos criterios no es eliminar las opiniones en contrario, sino moderarlas en favor del Estado de derecho y la seguridad jurídica<sup>165</sup>.

Ahora bien, el hecho de que los precedentes del tribunal sean vinculantes no significa que los mismos sean invariables en el tiempo. Por el contrario, existe la figura del «cambio de precedente», consistente en el abandono de un criterio interpretativo anterior para asumir uno diferente y nuevo, a ser aplicado a los casos en el porvenir<sup>166</sup>. De hecho, la propia legislación reconoce la posibilidad del tribunal de apartarse de su precedente, para lo cual debe expresar las razones que justifican esta variación de criterio, según lo requiere el artículo 31 de la Ley núm. 137-11. En este sentido, se suelen aplicar tres pasos principales: 1) identificar el criterio jurisprudencial anterior, preferiblemente señalando las sentencias que lo aplicaron; 2) explicar las razones del abandono de ese criterio; y 3) proponer justificadamente el nuevo precedente, preferiblemente haciendo constar su entrada en aplicación en el tiempo<sup>167</sup>.

Los cambios de precedente sirven para que la jurisprudencia constitucional no se mantenga estática, sino que pueda

---

<sup>165</sup> BARRETT (Amy), «Precedent and Jurisprudential Disagreement», *Texas Law Review*, vol. 91, núm. 7, 2013, p. 1737, disponible en línea, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2291141](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2291141) [consulta 1 enero 2023].

<sup>166</sup> MEDINA (Ivette), *El precedente constitucional vinculante*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2021, p. 199.

<sup>167</sup> SANTANA (María), *Apertura del Diplomado sobre Derecho Constitucional y Procedimiento* [Video], Tribunal Constitucional, Santo Domingo, República Dominicana, 2023, disponible en línea <https://www.youtube.com/watch?v=p1K1rSKNuww> YouTube [consulta 1 agosto 2023].

evolucionar a la luz de la transformación de la sociedad<sup>168</sup>. El tribunal no debe atarse a perpetuidad a un precedente, sea procesal o sustantivo, pues en ocasiones conviene variar un criterio interpretativo ante el cambio en el estado de las ciencias (incluida la jurídica), la transformación de aspectos sociales y la modificación misma del ordenamiento jurídico-constitucional (sea por reforma constitucional o ratificación de algún tratado internacional sobre derechos humanos). En consecuencia, un cambio de precedente no implica necesariamente entender que el criterio anterior fue un error grave, sino que en ocasiones se trata de diversas maneras de interpretar una misma Constitución y las normas procesales constitucionales<sup>169</sup>. En palabras del propio tribunal, refiriéndose a un cambio de precedente en materia procesal: «[El cambio de precedente] no obedece a un trato diferente ante la ley, sino a la evolución que se produce en la dinámica de los tribunales constitucionales en el proceso de interpretación de las normas, principios y valores contenidos en las indeterminadas cláusulas de la Constitución, como forma de adaptar en el tiempo sus decisiones a los cambios que demanda la realidad social»<sup>170</sup>.

Todos los razonamientos expresados son aplicables a las sentencias que resuelven acciones directas de inconstitucionalidad. En las sentencias constitucionales estudiadas, el tribunal ha sentado una amplia lista de precedentes procesales y sustantivos

<sup>168</sup> DÍAZ (Rafael), *El Cambio de Precedente*, Tribunal Constitucional, Santo Domingo, República Dominicana, 2016, p. 18, disponible en: <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/sobre-el-tc/pleno/magistrados/rafael-diaz-filpo/conferencias/el-cambio-de-precedente-magistrado-rafael-diaz-filpo/> [consulta 1 enero 2023].

<sup>169</sup> BARRETT (Amy), *op. cit.*, p. 1721.

<sup>170</sup> TC/0391/21 del 17 de noviembre de 2021, § 9.f.

en torno a este proceso constitucional, abordando aspectos como la legitimación procesal activa, el objeto de estas acciones, el régimen procesal aplicable, según el momento de interposición de la acción y, obviamente, la constitucionalidad o no de las normas impugnadas. De la totalidad de los precedentes que ha sentado, el tribunal ha acudido solamente en 3 ocasiones a un cambio de precedente en materia de acción directa<sup>171</sup>.

Estos cambios de precedente se encuentran ilustrados en la siguiente tabla, la cual incluye tanto el criterio nuevo como el criterio que se había sostenido con anterioridad

**TABLA DE CAMBIOS DE PRECEDENTE**

Tema	Criterio nuevo	Criterio anterior
<b>Legitimación procesal activa</b>	La legitimación procesal activa de la persona accionante: 1) en el caso de persona física, se presume al demostrar que ostenta ciudadanía; y 2) en el caso de persona jurídica, se comprueba con el registro y la relación de la norma impugnada con su objeto o derecho subjetivo que posea <sup>172</sup> .	La legitimación procesal activa de la persona accionante depende de la comprobación de la existencia de un vínculo entre esta y el objeto de la acción <sup>173</sup> .

<sup>171</sup> Es importante señalar que se han detectado aquellos casos en los que el tribunal expresamente ha constatado que realizaba un cambio de precedente.

<sup>172</sup> TC/0345/19 del 16 de septiembre de 2019, § 8.o.

<sup>173</sup> Desde TC/0047/12 del 3 de octubre de 2012, § 6.2.

<b>Alcance de actos impugnables</b>	La acción directa de inconstitucionalidad sólo está abierta contra los actos descritos en el artículo 185.1 constitucional, independientemente de su alcance <sup>174</sup> .	La acción directa de inconstitucionalidad no está abierta contra aquellos actos de «efectos particulares» <sup>175</sup> .
<b>Impugnabilidad de tratados internacionales</b>	Los tratados internacionales no son pasibles de ser impugnados en acción directa de inconstitucionalidad <sup>176</sup> .	Los tratados internacionales son pasibles de ser impugnados en acción directa de inconstitucionalidad <sup>177</sup> .

Todos los precedentes que han sido explícitamente cambiados se refieren a cuestiones procesales, no así sustantivas, lo que demuestra que el tribunal sólo ha variado explícitamente su interpretación sobre las normas constitucionales y legales que rigen el procedimiento de la acción directa de inconstitucionalidad. Esto, sin embargo, no debe interpretarse necesariamente como una inestabilidad en los criterios procesales del tribunal, sino una adaptabilidad en la medida de la transformación del entendimiento del derecho por parte de los magistrados constitucionales.

Un denominador común de los dos cambios de precedentes más impactantes cuantitativamente para la jurisprudencia constitucional (sobre la legitimación procesal activa y sobre el alcance de actos impugnables) es que en ambos casos se buscó hacer una

<sup>174</sup> TC/0502/21 del 20 de diciembre de 2021, § 10.5.

<sup>175</sup> Desde TC/0051/12 del 19 de octubre de 2012, § 8.2.

<sup>176</sup> TC/0526/21 del 22 de diciembre de 2021, § 8.10.

<sup>177</sup> Desde TC/0495/15 del 6 de noviembre de 2015, § 9.7.

apertura de la jurisdicción constitucional. En consecuencia, se pretendió levantar algunos requisitos procesales que se estimaban limitativos para quienes deseaban interponer una acción directa. En el caso del cambio de precedente sobre la legitimación procesal activa, ya se explicó en el Capítulo III que el resultado no fue necesariamente una mayor apertura. Por su parte, para analizar el impacto real del cambio de precedente sobre el alcance de actos impugnables será necesario esperar que la jurisprudencia constitucional tenga mayores oportunidades de emplearlo, pues sólo fue posible identificar cuatro sentencias que hicieron referencia expresa al mismo<sup>178</sup>. Algo similar sucede con el otro cambio de precedente (sobre la impugnabilidad de tratados internacionales), pues no se ha identificado ningún caso, además del referenciado en la tabla, en el que dicho cambio se haya puesto en aplicación.

En lo que respecta a las cifras de la aprobación de las tres sentencias constitucionales que aplicaron estos cambios de precedente, fue posible observar que en ellas, el margen de aprobación era de un 88 % (porcentaje de jueces presentes que votaron a favor), mientras que había lógicamente un 12 % de disidencias. Esto significa que había, en promedio, 1.3 votos disidentes en cada una de estas decisiones. Lo anterior demuestra que alcanzar consensos para hacer cambios de precedente ha sido más complicado que para adoptar una decisión que no emplea esta figura. De hecho, la probabilidad de votos disidentes se triplica (en comparación con el 0.4 votos disidentes en promedio en la totalidad de las sentencias estudiadas). Esto se debe probablemente a las

---

<sup>178</sup> TC/0216/22 del 1 de agosto de 2022, TC/0311/22 del 22 de septiembre de 2022, TC/0320/22 del 22 de septiembre de 2022 y TC/0464/22 del 14 de diciembre de 2022.

complicaciones de convencer a todos los magistrados constitucionales de hacer variar su posición. A pesar de esto, es importante señalar que los cambios no sucedieron repentinamente, sino que los magistrados constitucionales, de manera individual o en conjunto, empezaron a avisar, mediante votos particulares, de la necesidad de variar estos criterios<sup>179</sup>.

Uno de estos cambios sucedió en 2019, mientras que los otros dos acontecieron en 2021, lo que demuestra que el tribunal se mantuvo limitado en aplicar esta figura en los primeros años de su funcionamiento, lo que puede explicarse tanto por la falta de necesidad de variar un criterio reciente como en la autorrestricción con este mismo fin. Uno de estos cambios fue llevado a cabo por la segunda composición, mientras que los dos restantes fueron aplicados por la tercera composición. Esto demuestra que los cambios de precedente han sucedido con los cambios de composición, algo razonable, pues la inclusión de nuevos magistrados constitucionales da lugar a cambios interpretativos<sup>180</sup>, en virtud de que estos nuevos miembros pueden optar por sumarse a criterios que anteriormente eran sostenidos por una minoría en el pleno.

Por último, conviene explicar los razonamientos utilizados por el tribunal en los tres cambios de precedente que figuran en la tabla de este acápite. En primer lugar, el tribunal cambió su criterio en torno a la legitimidad procesal activa, tal como se explicó en el Capítulo III, a los fines de que a «cualquier persona» se le reconociera su calidad para accionar. En todo caso, tal como

---

<sup>179</sup> V. votos particulares en TC/0494/21 del 16 de diciembre de 2021 (sobre el alcance de los actos impugnables) y votos particulares en TC/0332/19 del 21 de agosto de 2019 (sobre la legitimación procesal activa).

<sup>180</sup> BARRETT (Amy), *op. cit.*, pp. 1725-6.

se señaló anteriormente<sup>181</sup>, el cambio de criterio fue más bien para las personas físicas (con respecto a las cuales se asumió una modalidad similar a la «acción popular»), mientras que para las personas jurídicas se mantuvo la necesidad de probar su vínculo con la norma impugnada y se agregó expresamente el requisito de comprobar su registro.

Entre los razonamientos utilizados por el tribunal para hacer este cambio de precedente se encuentra la importante atenuación en la jurisprudencia constitucional sobre el cumplimiento del requisito del «interés legítimo y jurídicamente protegido»; es decir, el tribunal de por sí ya interpretaba ampliamente esta condición, como se pudo evidenciar con las estadísticas aportadas en el Capítulo III. Otra de las razones se refiere a que la acción directa de inconstitucionalidad constituye un mecanismo de participación democrática para controlar la constitucionalidad de los actos impugnables, en virtud de lo cual todo ciudadano debería tener derecho a involucrarse<sup>182</sup>. De ahí que este cambio de precedente se basó tanto en la transformación del entendimiento del derecho aplicable como de la aceptación explícita de la morigeración que venía siendo aplicada sobre el requisito procesal en torno a la calidad para accionar.

En segundo lugar, el tribunal varió su criterio procesal en torno a los actos impugnables a través de una acción directa, pues anteriormente sostenía que aquellos con «efectos particulares» no eran pasibles de ser atacados por esta vía, en el entendido de que los mismos debían ser impugnados por ante la jurisdicción conten-

---

<sup>181</sup> En este espacio no se reproducirán algunos de los razonamientos que ya se explicaron en el Capítulo III para evitar duplicidad de informaciones.

<sup>182</sup> TC/0345/19 del 16 de septiembre de 2019, § 8.n.

cioso-administrativa. En cambio, el nuevo criterio abrió la puerta a que este tipo de actos también pudiera ser impugnable ante la jurisdicción constitucional, por lo que la barrera del «alcance» del acto fue eliminada. Tal como se refirió anteriormente, la jurisprudencia constitucional posterior al cambio de precedente ha sido discreta sobre el tema, por lo que será importante ver su avance para verificar el nivel de aplicabilidad de esta variación.

En esa ocasión se aplicó una «sentencia unificadora», que consiste en aquella decisión que sirve para homogeneizar un precedente constitucional cuando existen varios criterios interpretativos encontrados en la jurisprudencia<sup>183</sup>. El tribunal explicó que el requisito procesal con respecto al acto atacado debía limitarse a comprobar si la acción se interponía contra uno de los actos descritos en el artículo 185.1 constitucional y el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, y como esas normas no hacen distinción a nivel del alcance de los efectos de los mismos, entonces el tribunal tampoco debía hacerlo.

En tercer y último lugar, el tribunal cambió su precedente sobre la impugnabilidad de los tratados internacionales mediante una acción directa de inconstitucionalidad. Anteriormente, en un caso se había admitido una acción directa contra el DR-CAFTA; pero en ocasión de la impugnación del Concordato, el tribunal estimó necesario abandonar el criterio de admisibilidad anterior, en el entendido de que la constitucionalidad de los tratados sólo puede ser revisada por medio del control preventivo, no así de un mecanismo *a posteriori* como la acción directa<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> TC/0502/21 del 20 de diciembre de 2021, § 10.4.

<sup>184</sup> TC/0526/21 del 22 de diciembre de 2021, § 8.18.

## 5.2. Aplicaciones del *distinguishing*

La otra modalidad que impacta en la estabilidad del precedente constitucional es el *distinguishing*. Esta es definida jurisprudencialmente como la aplicación a un caso en concreto de una tutela judicial diferenciada, con el objetivo de dar una solución diferente a la que el precedente constitucional impone, pero sin que esto conlleve la derogación de este último ni la imposición de un nuevo criterio a futuro. El razonamiento detrás de la aplicación de esta figura es la existencia de «elementos particulares que ameritan una solución diferente»<sup>185</sup>, la cual se limita al proceso decidido, sin extenderse a otros. En consecuencia, el interés es preservar la regla del precedente, y consecuentemente, la seguridad jurídica, pero sin que esto genere un impedimento absoluto para impartir justicia constitucional.

La tutela judicial diferenciada encuentra su aval legal en el artículo 7.4 de la Ley núm. 137-11<sup>186</sup>, el cual habilita esta técnica ante la existencia de peculiaridades que ameriten un trato distinto<sup>187</sup>. En igual sentido, se trata de una figura cuyos pormenores han sido incorporados a partir de la jurisprudencia constitucional comparada y de la autonomía procesal de este órgano extrapoder, ante la necesidad imperante de poder resolver expedientes que conllevan un abordaje especial por su casuística.

---

<sup>185</sup> TC/0224/17 del 2 de mayo de 2017, § 11.1.12

<sup>186</sup> Ese artículo dispone: «El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores: (...) 4) Efectividad. Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades».

<sup>187</sup> TC/0188/14 del 20 de agosto de 2014, § 10.2.3.

Del estudio de las sentencias constitucionales en materia de acción directa de inconstitucionalidad fue posible detectar cuatro ocasiones en las cuales el tribunal aplicó la técnica del *distinguishing*<sup>188</sup>. Estas aplicaciones de una tutela judicial diferenciada se encuentran ilustradas en la siguiente tabla, la cual incluye tanto el criterio diferenciado para el caso en concreto como el criterio sostenido por el precedente constitucional:

**TABLA DE APLICACIONES DEL *DISTINGUISHING***

Tema	Criterio diferenciado	Criterio del precedente
<b>Alcance de actos impugnables (2)</b>	Dos acciones directas de inconstitucionalidad fueron declaradas admisibles, a pesar de haberse interpuesto contra actos de «efectos particulares», en virtud de que existía una presunción grave de dolo <sup>189</sup> .	La acción directa de inconstitucionalidad no está abierta contra aquellos actos de «efectos particulares» <sup>190</sup> .

<sup>188</sup> Es importante señalar que se han identificado aquellos casos en los que el tribunal expresamente ha constatado que realizaba una tutela judicial diferenciada, sin que esto llegara a concebirse como un cambio de precedente.

<sup>189</sup> TC/0127/13 del 2 de agosto de 2013, § 8.5, y TC/0188/14 del 20 de agosto de 2014, § 10.2.4.

<sup>190</sup> Desde TC/0051/12 del 19 de octubre de 2012, § 8.2; y hasta TC/0502/21 del 20 de diciembre de 2021, § 10.5.

<p><b>Vigencia de la ley que declara la necesidad de reforma constitucional</b></p>	<p>Una acción directa fue declarada admisible por haberse interpuesto contra la ley que declaraba la necesidad de la reforma constitucional, a pesar de que la misma ya había sido ejecutada<sup>191</sup>.</p>	<p>La acción directa debe ser declarada inadmisibile por falta de objeto en aquellos casos en los que se impugna una ley que declara la necesidad de la reforma constitucional y ya se han culminado las acciones que debía ejecutar la Asamblea Nacional Revisora<sup>192</sup>.</p>
<p><b>Consumación del proceso electoral</b></p>	<p>Una acción directa fue declarada admisible por haberse interpuesto contra el acto que dispuso la suspensión del proceso electoral en ocasión de la pandemia del COVID-19<sup>193</sup>.</p>	<p>La acción directa debe ser declarada inadmisibile por falta de objeto en aquellos casos en los que el acto impugnado ha perdido su vigencia normativa<sup>194</sup>.</p>

Al igual que los cambios de precedentes vistos en los acápite anteriores, las tutelas judiciales diferenciadas que han sido aplicadas se han referido exclusivamente a cuestiones procesales, específicamente el objeto impugnabile, en lo que respecta a su alcance y vigencia en el tiempo. De hecho, en las cuatro sentencias referenciadas, el tribunal se desligó excepcionalmente de su precedente, para poder declarar la admisibilidad de la acción interpuesta. El hecho de que se haya aplicado sólo en cuatro ocasiones demuestra

<sup>191</sup> TC/0224/17 del 2 de mayo de 2017, § 11.1.12.

<sup>192</sup> Desde TC/0170/14 del 7 de agosto de 2014, § 9.b.

<sup>193</sup> TC/0358/20 del 29 de diciembre de 2020, § 10.g.

<sup>194</sup> Desde TC/0023/12 del 21 de junio de 2012, § 9.3.

que el tribunal es de evidente tendencia a mantener sus criterios procesales, y sólo ante situaciones extremadamente puntuales acude a no aplicar su precedente constitucional en ocasión de un caso que así lo amerite. En consecuencia, el *distinguishing* no ha representado un riesgo ante la regla del precedente en sede constitucional.

El margen de aprobación en las cuatro sentencias constitucionales fue de 87 % (porcentaje de jueces presentes que votaron a favor), mientras que había, lógicamente, un 13 % de disidencias. Esto significa que había, en promedio, 1.5 votos disidentes en cada una de estas decisiones; es decir, es tres veces más probable que se someta un voto disidente en este tipo de casos, en comparación con la generalidad de las sentencias. Por su parte, los votos salvados se promedian en 1.75 por sentencia, prácticamente duplicando la cifra que se aplica en la generalidad de las sentencias. Similar a como se concluyó en el acápite anterior, las sentencias que aplican la técnica del *distinguishing* enfrentan mayores dificultades para alcanzar consensos que el resto de las decisiones constitucionales. Esto probablemente se debe a que los magistrados constitucionales se muestran reacios a la idea de no aplicar el precedente constitucional, incluso aunque sea para un caso en concreto.

En lo que respecta al tiempo, las cuatro sentencias analizadas datan de 2013, 2014, 2017, 2020, correspondiendo tres de ellas a la primera composición, y la restante, a la segunda composición de este tribunal. En consecuencia, de estas informaciones sólo puede derivarse que el tribunal ha sido cada vez menos tendente, en lo que respecta a sus composiciones, a aplicar la técnica del *distinguishing*, lo cual se puede deber al hecho de que los casos conocidos no presenten situaciones que ameriten una tutela judicial diferenciada.

Después de este análisis general, conviene estudiar los tres escenarios en los que se reparten las sentencias constitucionales estudiadas. En primer lugar, se aplicó en dos ocasiones una tutela judicial diferenciada para declarar la admisibilidad de unas acciones directas de inconstitucionalidad en contra de actos con «efectos particulares», por tratarse de decretos de expropiación. Es importante aclarar que en ese momento de la jurisprudencia constitucional todavía no había intervenido el cambio de precedente de la Sentencia TC/0502/21, por lo que se declaraba la inadmisibilidad de ese tipo de acciones.

La razón central de la no aplicación del precedente constitucional en estos dos casos fue el hecho de que los decretos impugnados consistían en una reproducción de decretos que anteriormente habían sido anulados a través de los procesos jurisdiccionales correspondientes. En esas condiciones, el tribunal estimó la existencia de una presunción de grave dolo, al recrear una norma que ya había sido expulsada del ordenamiento jurídico, ante lo cual aplicó «una excepción en los casos en que un decreto de expropiación anulado por una decisión judicial sea nuevamente reintroducido con las mismas motivaciones que el acto precedentemente anulado»<sup>195</sup>. Se trata de una razón atendible, pues se intentó crear un nuevo acto con el mismo contenido de uno que había sido anulado.

En segundo lugar, el tribunal aplicó un *distinguishing* a los fines de declarar la admisibilidad de una acción directa interpuesta contra la ley que declaraba la necesidad de reforma constitucional, en contraste con el precedente constitucional que dispone la

---

<sup>195</sup> TC/0127/13 del 2 de agosto de 2013, § 8.6, y TC/0188/14 del 20 de agosto de 2014, § 10.2.4.

inadmisibilidad por estimar que se trata de un acto normativo, cuya vigencia desaparece al consumarse las actuaciones de la Asamblea Nacional Revisora. El razonamiento principal de esta sentencia consistió en que el criterio sostenido hasta ese momento era una «crónica de una inadmisibilidad anunciada» y una consecuente imposibilidad del ejercicio del control concentrado de constitucionalidad, en el entendido de que la interposición de una acción contra una ley que declara la necesidad de reforma constitucional «implicaba necesariamente la pérdida sobrevenida de la vigencia de la ley impugnada»<sup>196</sup>.

Ahora bien, de los argumentos abordados por el tribunal podría entenderse que este aplicó un cambio de precedente y no un *distinguishing*, puesto que no se limitó a explicar por qué el caso en concreto debía ser tratado de manera diferente, sino por qué el criterio anterior no era correcto en toda su extensión. Esta tesis podrá ser comprobada cuando ocurra alguna nueva propuesta de reforma constitucional, en ocasión de la cual, en caso de ser impugnada la ley que declare su necesidad, podría conocerse una acción directa.

En tercer y último lugar, se utilizó una tutela judicial diferenciada con respecto a una acción directa de inconstitucionalidad contra la resolución que dispuso la suspensión de las elecciones legislativas y presidenciales de 2020, en virtud de la pandemia del COVID-19. El criterio ante este tipo de casos ha sido declarar la inadmisibilidad por falta de objeto, en atención a que se trata de actos que han perdido su vigencia normativa con la consumación de las elecciones y sus resultados. La justificación del tribunal se

---

<sup>196</sup> TC/0224/17 del 2 de mayo de 2017, § 11.1.4.

basó en «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»<sup>197</sup>.

En consecuencia, no se trata de una impugnación aislada de algún acta del proceso electoral, ni tampoco de una resolución puntual sobre algunos aspectos de las elecciones, sino de una medida que impactó transversalmente la esencia misma de este proceso. En consecuencia, el tribunal estimó necesario el ejercicio del control concentrado de constitucionalidad para determinar si no ocurrieron violaciones a la Constitución.

Del estudio de los casos que anteceden es posible observar cómo el tribunal ha sido discreto en aplicar la técnica del *distinguishing*, limitándola a situaciones en las que estima ostensiblemente necesario declarar la admisibilidad de alguna acción. De hecho, la mitad de los casos estudiados fueron de megapolítica, y los otros dos sobre actos que resultaban abiertamente contrarios al orden constitucional, por lo que se puede apreciar la importancia de la aplicación de esta figura procesal excepcional.

---

<sup>197</sup> TC/0358/20 del 29 de diciembre de 2020, § 10.j.

## VI.

---

# HERRAMIENTAS DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

### 6.1. Test especiales

#### *6.1.1. Test de razonabilidad*

En la toma de las decisiones sobre acciones directas, el Tribunal Constitucional ha optado por emplear algunos test especiales para facilitar el ejercicio de la interpretación constitucional. La herramienta de interpretación de esta naturaleza que ha tenido mayor presencia es el test de razonabilidad. Este consiste en un examen de tres pasos, a los fines de ponderar si el acto impugnado se encuentra razonablemente justificado, tanto en el fin que busca como en los medios que emplea. El interés de su uso es comprobar que toda norma tenga un fundamento lógico.

El sustento constitucional de este test se encuentra en los artículos 40.15 y 74.2 de la Constitución, que consagran el principio de razonabilidad, en virtud del cual las normas jurídicas deben encontrarse fundamentadas en razones suficientes para imponer obligaciones sobre las personas. Es importante anotar que esta herramienta de interpretación fue importada de la jurisprudencia constitucional comparada<sup>198</sup>, específicamente la colombiana, la cual, a su vez, la tomó de la estadounidense. La incorporación

---

<sup>198</sup> TC/0044/12 del 21 de septiembre de 2012, § 9.2.2.

del test de razonabilidad se debió a que se estimó necesario brindar objetividad a la tarea de la interpretación constitucional, máxime sobre una cuestión tan abierta como la «razonabilidad», pues la misma puede ser defendida desde distintas posiciones jurídico-políticas.

En otras jurisdicciones se ha acudido a una división tripartita del test, según el nivel de exigencia del escrutinio a realizar (dependiendo, sobre todo, del nivel de vulnerabilidad del grupo social envuelto): 1) test leve, 2) test intermedio, y 3) test estricto. Sin embargo, del estudio de la jurisprudencia constitucional nacional se ha podido observar que el empleo del test leve ha sido predominante, acudiéndose a este de manera explícita en alrededor de un tercio las ocasiones que se ha aplicado el test, mientras que en el resto de los casos esto se puede interpretar a partir de los razonamientos del Tribunal<sup>199</sup>. Lo anterior ha implicado dejar con un uso prácticamente inexistente los demás niveles<sup>200</sup>. Esto se puede explicar en virtud de que la Constitución nacional incluye una normativa lo suficientemente amplia (estatuyendo medios de protección sobre los grupos en situación de vulnerabilidad), lo cual hace innecesario tener que subir el nivel de escrutinio del test para poder garantizar una protección reforzada en torno a los mismos<sup>201</sup>.

Los citados tres pasos o requisitos del test exigen que la norma impugnada, para superar el test y ser conforme con la Constitución,

---

<sup>199</sup> GUZMÁN (Rawill), «La razón como límite al derecho: análisis de la letalidad del test de razonabilidad en la jurisprudencia constitucional dominicana», *Gaceta Judicial*, núm. 397, Santo Domingo, República Dominicana, 2021, p. 59.

<sup>200</sup> V. TC/0200/13 del 7 de noviembre de 2013, § 12.4.u.

<sup>201</sup> GUZMÁN (Rawill), *op. cit.*, p. 59.

debe: 1) tener un fin legítimo; 2) emplear medios adecuados; y 3) existir una relación razonable entre fin y medios. Este test está diseñado de manera tal que si uno de los requisitos no se cumple, entonces se estima que la norma es irrazonable y, en consecuencia, inconstitucional. Cuando el primero o el segundo de los requisitos no se cumple, entonces tradicionalmente se ha entendido que no es necesario analizar el resto de ellos<sup>202</sup>, aunque en ocasiones se ha analizado, de todos modos<sup>203</sup>.

En el primer elemento (fin legítimo) se analiza si la finalidad de la norma está constitucionalmente permitida y si tiene utilidad social<sup>204</sup>. El segundo elemento (medios adecuados) exige que los mecanismos empleados en la norma sean también constitucionales; pues no se puede procurar un objetivo constitucional (como la disuasión del crimen) por medios no constitucionales (como la pena de muerte). El tercer elemento (relación medios-fin) se concentra en estudiar la coherencia entre lo que se busca y la manera como se pretende alcanzarlo.

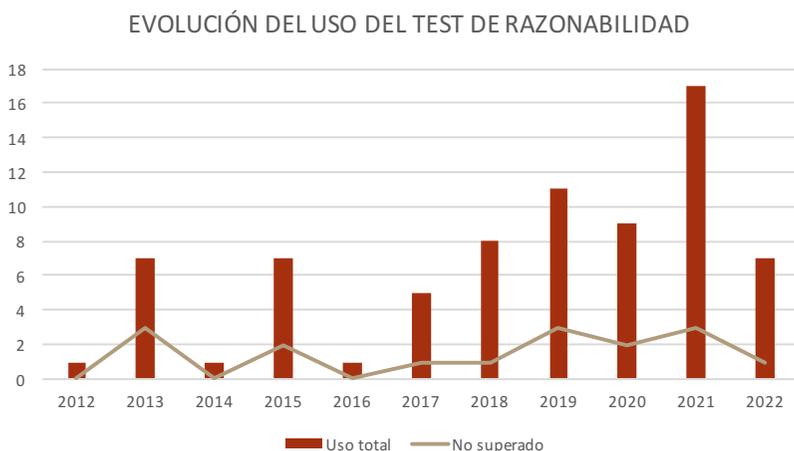
Después de haber adelantado estas nociones teóricas, conviene ilustrar cómo el tribunal ha aplicado el test de razonabilidad a lo largo del tiempo<sup>205</sup>, incluyendo el dato de cuántas veces se ha estimado que la norma examinada no supera el referido test:

<sup>202</sup> TC/0542/20 del 29 de diciembre de 2020, p. 39.

<sup>203</sup> TC/0200/13 del 7 de noviembre de 2013, § 9.7.1.14.

<sup>204</sup> TC/0107/13 del 20 de junio de 2013, p. 8.

<sup>205</sup> En la gráfica se cuenta la cantidad de sentencias que emplearon el test de razonabilidad en, al menos, una ocasión; pues sucedía que en algunas sentencias se aplicaba el test más de una vez con respecto a diferentes normas impugnadas simultáneamente.



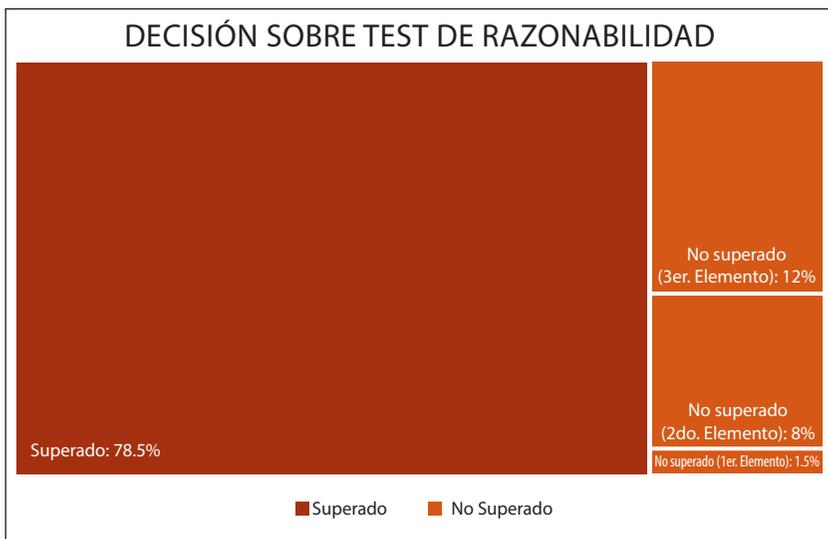
El tribunal ha acudido al test de razonabilidad en un 11 % de todas las sentencias en materia de acción directa de inconstitucionalidad; es decir, en alrededor de 1 de cada 10 sentencias. Esto lo hace el test que se ha empleado en un mayor número de ocasiones, por encima del test de igualdad, el test interamericano sobre regulación de derechos políticos y otras herramientas similares. Por demás, se trata de un recurso que no ha dejado de estar presente en la historia jurisprudencial del tribunal, según se puede constatar en la gráfica que antecede.

Si bien el empleo del test de razonabilidad ha fluctuado en el tiempo, puede constatarse cómo ha sido mucho más usual su empleo a partir de la segunda mitad del período estudiado (2017-2022) en comparación con la primera mitad (2012-2017). Lo anterior pone en evidencia que la segunda y tercera composición han sido más tendentes a acudir a este recurso, y que el mismo sigue el patrón de mantenerse presente en la jurisprudencia constitucional

como uno que sirve de mecanismo para hacer más objetivo el proceso de análisis del fin y los medios que emplea una norma jurídica. En igual sentido, se puede identificar cómo hubo un pico en 2021, año en el cual casi un tercio de las sentencias sobre acción directa incluyeron el uso del test de razonabilidad.

En la gráfica también es posible observar la cantidad de veces en que el test no fue superado; es decir, en cuántas ocasiones la norma examinada en razonabilidad no cumplió con, al menos, uno de los requisitos del test y fue, en consecuencia, declarada inconstitucional. De una mera relación lógica es posible confirmar que a mayor número de aplicaciones del test, hay más probabilidad de que una mayor cantidad de normas no lo supere. En efecto, esta ha sido la tendencia. Además, las veces que el test no ha sido superado se sitúa de manera discreta, en prácticamente todos los años, por debajo del cuarto de las veces que el test ha sido aplicado; mientras que la cifra exacta por año se ha mantenido por debajo de las cinco ocasiones.

Ahora bien, para comprender mejor cuáles han sido las decisiones más recurrentes cuando se ha aplicado esta herramienta de interpretación, conviene desglosarlas:



El test de razonabilidad se ha considerado superado en un 78.5 % de las veces que se ha aplicado, y se ha considerado no superado en el 21.5 % restante. En consonancia con lo afirmado previamente, la tasa de no superación del test se sitúa en casi un cuarto de las ocasiones, derivando en la consecuente inconstitucionalidad del texto impugnado o su interpretación conforme. En relación con el promedio general de acogida de las acciones directas (13 %), esto demuestra que estos procesos constitucionales han tenido más tendencia a ser acogidos cuando se aplica el test de razonabilidad. De ahí que deba prestarse atención a la aplicación del test, para ponderar por qué las normas son más susceptibles a ser declaradas inconstitucionales cuando pasan por el tamiz del test de razonabilidad y su lista cerrada de requisitos.

Ese 21.5 % de ocasiones en que la norma impugnada no supera el test se desglosa de la siguiente manera: 12 % se refiere a

la no superación del tercer elemento (relación medios-fin), 8 % al segundo elemento (medios adecuados)<sup>206</sup>, y sólo un 1.5 % al primer elemento (fin legítimo). Esto demuestra que el tribunal ha sido permisivo con el primer elemento, probablemente porque la Constitución comprende una apertura tal que sirve para englobar finalidades diversas. No ha sucedido lo mismo con los medios empleados y su relación con el fin buscado, lo que se puede explicar a partir de que en los medios es que se incluyen las medidas restrictivas de los derechos de las personas y, en consecuencia, el espacio donde con mayor probabilidad se manifiestan limitaciones inconstitucionales.

A los fines de ilustrar los escenarios planteados, se aportarán cuatro ejemplos para cada uno de ellos. Un primer ejemplo se refiere a la superación del test de razonabilidad. En ocasión del conocimiento de una acción directa de inconstitucionalidad contra una norma legislativa que imponía la vacunación obligatoria con respecto a ciertas enfermedades, el tribunal estimó que cumplía con los tres requisitos del test, pues argumentó que: 1) tiene un fin legítimo, que es la obligación estatal de la protección de la salud con base en criterios científicos; 2) emplea medios adecuados, pues se confieren prerrogativas para prevención de enfermedades al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; y 3) comprende una relación coherente entre medios y fin, dado que la vacunación obligatoria responde a la necesidad de preservar la «(...) salud pública y bioseguridad, en virtud de que los brotes epidémicos o

---

<sup>206</sup> En algunas sentencias constitucionales se determinó el no cumplimiento del segundo ni el tercer elemento, sin embargo, en esos casos se computaron como el no cumplimiento del segundo elemento, tomando en consideración que se encuentra ubicado de manera precedente al tercero.

pandémicos entrañan riesgos de enfermedades contagiosas y de creciente propagación, afectando vertiginosamente la población, así como la capacidad de asistencia médica y hospitalaria de la nación»<sup>207</sup>.

Un segundo ejemplo se refiere a ese número extremadamente aislado de casos en los que se determinó la no superación del test debido a que su primer elemento (fin legítimo) no se cumplía. El caso escogido versaba sobre la impugnación en inconstitucionalidad de una norma legislativa que colocaba una edad límite de 65 años para poder trabajar como conductor de transporte público. El tribunal estimó que el fin buscado no era constitucional, en la medida de que se trataba de una restricción irrazonable del derecho al trabajo que, por demás, viola la protección reforzada que se les debe a las personas de tercera edad, como grupo en situación de vulnerabilidad<sup>208</sup>.

Un tercer ejemplo se refiere a la no superación del segundo elemento del test (medios adecuados). El tribunal abordó una acción directa contra una norma legislativa que prohibía la promoción política radial y televisiva durante la precampaña electoral. Se estimó que el fin buscado era legítimo, pues el mismo era evitar la saturación de los medios de comunicación con contenido electoral durante la precampaña. Sin embargo, se consideró que el medio empleado no era constitucional, pues esta prohibición constituía una restricción irrazonable a la libertad de expresión, tomando en cuenta que en la precampaña los precandidatos también deben tener derecho a informar de sus proyectos políticos<sup>209</sup>.

---

<sup>207</sup> TC/0441/22 del 12 de diciembre de 2022, § 10.16.

<sup>208</sup> TC/0005/20 del 31 de enero de 2020, § 9.19.

<sup>209</sup> TC/0052/22 del 22 de febrero de 2022, § 11.13.

El último ejemplo hace alusión a aquellos casos en los que no se cumple el tercero de los requisitos (relación medios-fin). En una acción directa contra una norma legislativa que consagraba la prohibición de importación de bienes perecederos extranjeros que no se encontraran etiquetados en español, el tribunal estimó que había un fin legítimo, el cual consistía en la puesta en condiciones al consumidor sobre las informaciones del producto. En igual sentido, se argumentó que el medio empleado era adecuado, consistente en la prohibición a la Dirección General de Aduanas de despachar los citados productos, considerando que es una de las medidas que el Estado puede tomar para impedir que llegaran a la sociedad aquellos productos que podrían afectarla. En todo caso, el tribunal estimó que no se cumplía con el tercer elemento (relación medios-fin), pues el legislador impuso una medida excesivamente restrictiva, al impedir el despacho de los productos indicados, pues hay medidas menos restrictivas, como exigir el reetiquetado de estos, una vez ingresan al país y, en consecuencia, el cumplimiento con el requisito de ofrecer las informaciones en español<sup>210</sup>.

Un último aspecto que vale la pena mencionar en torno al test en estudio es que, si bien ha sido de gran utilidad, el mismo no resulta indispensable a la hora de estudiar la razonabilidad de una norma. De hecho, ha habido casos en los cuales el tribunal ha empleado argumentos en los que claramente aborda la cuestión de la razonabilidad, sin emplear el citado test. Esto sucedió cuando el tribunal analizó la constitucionalidad de una norma que impedía la instalación de nuevas bancas de apuestas durante una década, ante lo cual, en la sentencia constitucional se argumentó que «la

---

<sup>210</sup> TC/0317/21 del 22 de septiembre de 2021, § 10.28.

limitación temporal resulta en un mecanismo idóneo y necesario, justificado constitucionalmente en un interés público que busca el redimensionamiento del erario al sector de la educación»<sup>211</sup>. Al menos implícitamente, aquí el tribunal analizó los distintos elementos del test en estudio.

### 6.1.2. Test de igualdad

El test de igualdad es la segunda herramienta de interpretación constitucional de esta naturaleza que ha tenido mayor difusión en la jurisprudencia estudiada. Este consiste en un examen de tres pasos, que sirve para identificar si una norma conlleva una discriminación injustificada a la igualdad de las personas, en su naturaleza tripartita de valor, principio y derecho. Esta herramienta fue incorporada para dotar de objetividad al proceso de análisis del respeto a la igualdad de alguna determinada norma jurídica, y así reducir el rango de arbitrariedad en la toma de decisiones constitucionales.

El fundamento constitucional de este test se encuentra en el artículo 39 de la Constitución, el cual consagra el derecho a la igualdad; en todo caso, otras disposiciones constitucionales contribuyen a dotar de contenido más concreto a la igualdad en distintos ámbitos. Por otro lado, este test también fue importado de la jurisprudencia constitucional comparada<sup>212</sup>, específicamente la colombiana, desde los inicios del Tribunal Constitucional.

Los tres elementos del test de igualdad son: 1) la identificación de que los supuestos fácticos en estudio sean semejantes; 2) la de-

---

<sup>211</sup> TC/0001/14 del 14 de enero de 2014, § 9.2.8.

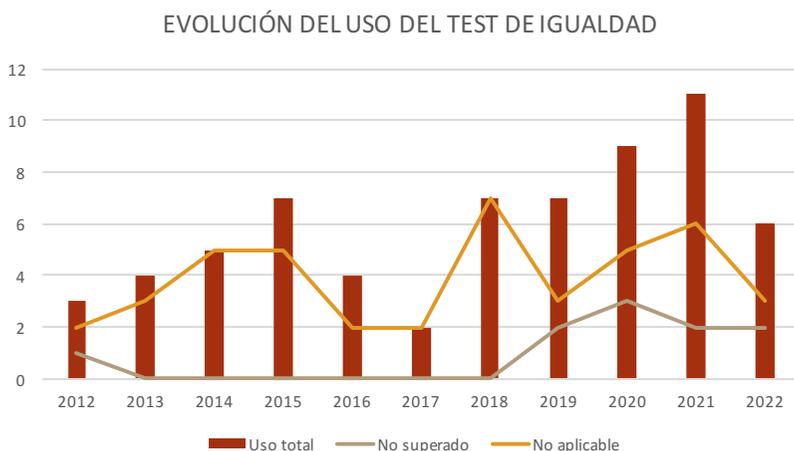
<sup>212</sup> TC/0033/12 del 15 de agosto de 2012, § 9.2.2.

mostración que la diferenciación entre ambos casos sea «objetiva, proporcional y razonablemente justificada»; y 3) la constatación de que la norma no implique consecuencias que no sean proporcionales a la finalidad perseguida. Es importante aclarar que este test funciona diferente al de razonabilidad, pues si el primer requisito no se cumple, entonces el test se declara no aplicable, sin necesidad de verificar los elementos restantes<sup>213</sup>, lo cual implica que la norma no resulta violatoria a la igualdad. Esto se justifica en el hecho de que si los supuestos fácticos que se comparan no son similares, entonces el trato diferente a ambos se debe a la naturaleza distinta de cada uno de ellos. Ahora bien, una vez verificado que se cumple el primer elemento, entonces se pasan a estudiar los dos restantes, debiéndose cumplir ambos para poder superar el test.

Con el interés de entender la evolución del uso de este test en la jurisprudencia constitucional estudiada, se presenta la siguiente gráfica:

---

<sup>213</sup> TC/0535/15 del 1 de diciembre de 2015, § 11.17.



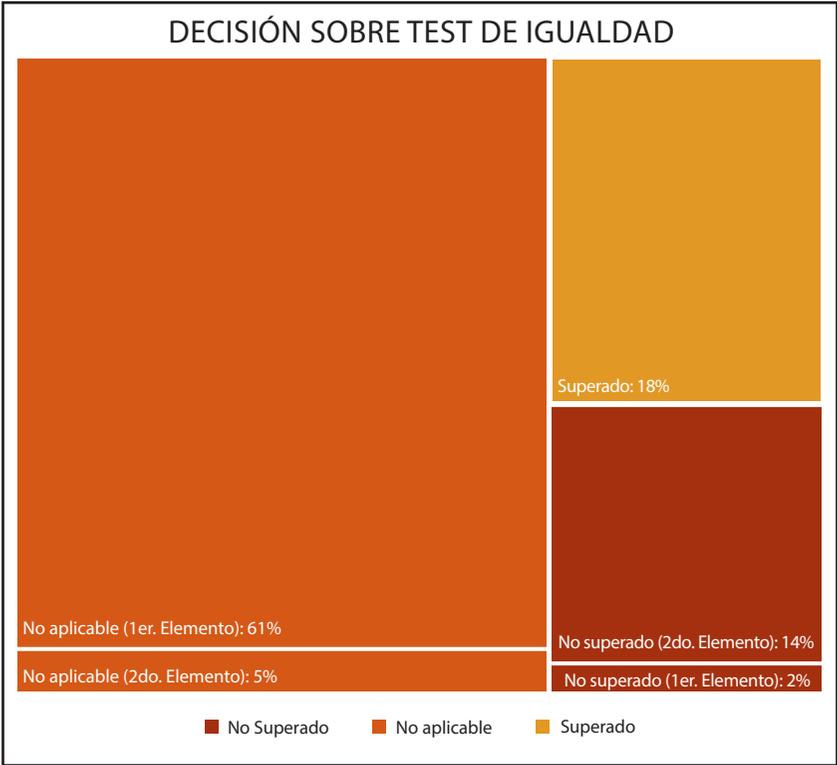
El tribunal ha acudido al test de igualdad en un 9 % de las sentencias constitucionales en materia de acción directa durante el período estudiado; es decir, se aplica en casi 1 de cada 10 decisiones. Con respecto a su distribución histórica, el tribunal lo ha empleado, al igual que el test de razonabilidad, en una mayor cantidad de ocasiones durante la segunda mitad del período estudiado (2017-2022); en consecuencia, se trata de una herramienta a la cual la segunda y tercera composiciones han acudido de manera más recurrente, en comparación con la primera composición.

Una visualización del gráfico anterior permite apreciar que la tendencia del tribunal ha sido aumentar progresivamente el uso de este test, pero para luego descender, lo cual ha ocurrido en dos períodos: 1) el aumento de 2012 a 2015, con la caída en 2016 y 2017; 2) para otro aumento de 2018 a 2021 y una segunda recaída en 2022. Esto demuestra una fluctuación en el uso del test de igualdad sobre la cual no se han podido identificar razones concretas,

pero debe tenerse presente que la misma se ha visto influenciada no sólo por la manera de abordar la interpretación de los magistrados constitucionales, sino también por el tipo de casos que se presentan ante el tribunal. El pico más importante fue en 2021, año en el que casi un quinto de las sentencias emitidas incluyó el test de igualdad.

En lo que respecta a la cantidad de veces que el test se estimó no superado (por no cumplir el segundo o tercero de los elementos), esta cifra se mantuvo prácticamente inexistente hasta 2018. A partir de ese año, la cifra subió, probablemente motivada por la decisión de un mayor número de casos en los cuales se aplicó el test. Ahora bien, la cantidad de veces que se ha determinado la no superación del test (y la consecuente inconstitucionalidad de la norma por violación a la igualdad) se ha mantenido por debajo de un tercio del total de las veces que se aplicó el test en cada año estudiado.

Los datos de la no aplicabilidad del test, por no identificarse supuestos fácticos semejantes, tiene una presencia más importante. De hecho, esta decisión representa más de la mitad de las veces que se ha analizado el test de igualdad en cada uno de los años estudiados. En varios años, la no aplicabilidad del test ha subido a prácticamente la totalidad de las veces en que se ha acudido al mismo. Para entender mejor la distribución proporcional de esta y las demás alternativas en torno al test de igualdad, conviene observar la siguiente gráfica:



La no aplicabilidad del test engloba dos tercios de la totalidad de las decisiones sobre esta herramienta de interpretación, siendo la razón prioritaria la identificación de supuestos fácticos disímiles, constituyendo un 61 % del total, y la razón secundaria es el segundo elemento (diferenciación objetiva, proporcional y razonable), con un 5 % del total. Este segundo renglón sólo ha sido empleado en un número muy aislado de casos, en los que existen supuestos fácticos similares, pero sin que los mismos reciban un tratamiento diferenciado, razón que hace innecesario

seguir examinando el test que precisamente busca detectar un trato discriminatorio injustificado.

La superación del test se coloca como segunda alternativa más recurrida, después de la no aplicabilidad, con 18 %. En estos escenarios se estima que la norma ofrece un trato diferenciado a sujetos similares, pero bajo una justificación constitucionalmente fundamentada. Por último, la no superación del test comprende el 16 % restante, situando la no superación del test de igualdad por debajo de la relativa al test de razonabilidad. Esta proporción se divide en un 14 % en el no cumplimiento del segundo elemento (diferenciación objetiva, proporcional y razonable), y un 2 % en una situación atípica de no cumplimiento del primer requisito, a pesar de que cuando el mismo no se cumple, simplemente se determina la no aplicabilidad del test. Es relevante mencionar que no fue posible detectar casos en los cuales se estimara el cumplimiento del segundo elemento e incumplimiento del tercero, por lo que el segundo elemento suele ser la razón que el tribunal ha retenido de manera prioritaria para determinar que el test no se ha cumplido<sup>214</sup>.

A continuación, se aportarán cinco ejemplos, uno por cada una de las alternativas planteadas. Con respecto a la no aplicabilidad del test de igualdad por el primer elemento (supuestos fácticos semejantes), este tribunal tomó tal decisión cuando conoció una acción directa de inconstitucionalidad contra la norma legislativa que cerraba las vías recursivas contra el auto de apertura a juicio.

---

<sup>214</sup> Se hace constancia de que en algunas sentencias constitucionales se determinó el no cumplimiento ni del segundo ni del tercer elemento; sin embargo, esos casos se computaron como del no cumplimiento del segundo elemento, tomando en consideración que se encuentra ubicado de manera precedente al tercero.

En esa ocasión se argumentó que no se trataba de supuestos comparables debido a su naturaleza e implicaciones distintas, pues el auto de apertura a juicio da inicio formal al proceso penal, y el auto de no ha lugar conlleva, precisamente, lo contrario.

La otra alternativa en el marco de la no aplicabilidad del test se refiere al segundo elemento (diferenciación objetiva, proporcional y razonable). Esta se aplicó en ocasión de una acción directa de inconstitucionalidad en la que se ponderó una norma legislativa que establecía el cese temporal de funciones de servidores públicos que resultaban electos como magistrados constitucionales. El tribunal estimó que se trataba de supuestos fácticos semejantes, pues se comparaba a los jueces del Poder Judicial con otros servidores públicos. Ahora bien, se argumentó que el segundo de los requisitos no se aplicaba, en virtud de que entre los servidores judiciales y el resto de los servidores públicos no existía un trato diferenciado, pues a ambas categorías les aplicaba el cese temporal de sus funciones para asumir la magistratura constitucional<sup>215</sup>.

Con respecto a la superación del test de igualdad, una de las sentencias que se decantó por esta alternativa fue la que resolvió una acción directa contra una resolución de la Junta Central Electoral, que disponía que el elector municipal podía votar por los candidatos de su municipio, mientras que los electores de los distritos municipales podían votar tanto por los candidatos de su distrito como por los del municipio correspondiente. El tribunal determinó el cumplimiento del primer requisito (supuestos fácticos semejantes), en el entendido de que tanto los electores de los municipios como los electores de los distritos municipales están

---

<sup>215</sup> TC/0135/22 del 12 de mayo de 2022, p. 17.

habilitados para votar en las elecciones de autoridades locales. El segundo elemento (diferenciación objetiva, proporcional y razonable) también se determinó cumplido, pues la autonomía de los distritos municipales no es absoluta con respecto a los municipios, dado que se trata de un cogobierno en esa demarcación territorial; en consecuencia, se estimó razonable que el voto de un ciudadano influya sobre los cargos electivos que gobiernan donde reside. Finalmente, el tercer elemento (medidas proporcionales a la finalidad) se estimó cumplido porque se habilitó un medio adecuado de votación (lista cerrada y bloqueada) para alcanzar la «legitimación democrática de las autoridades del municipio por parte de los habitantes del distrito municipal, ya que se trata de autoridades de su gobierno local, conjuntamente con las de su junta de distrito»<sup>216</sup>.

Por último, se analizarán dos casos de no superación del test de igualdad. Un primer escenario dentro de esta alternativa es el no cumplimiento del segundo elemento (diferenciación objetiva, proporcional y razonable). Esto sucedió en el análisis de una acción directa de inconstitucionalidad contra la norma legislativa que imponía un impuesto del 50 % a los beneficiarios de sucesiones domiciliados en el extranjero, el cual fue el primer caso que aplicó formalmente el test de igualdad. El tribunal determinó que se trataba de supuestos fácticos semejantes, dado que se comparó entre los sucesores residentes en el país y los sucesores residentes en el extranjero, considerando que ambos tenían derechos sucesorales. En todo caso, se argumentó que esta distinción en el cobro de un impuesto más elevado a los residentes en el extranjero constituía un

---

<sup>216</sup> TC/0145/16 del 29 de abril de 2016, § 9.1.4-9.19.

trato discriminatorio injustificado entre los dominicanos residentes en el país y la diáspora<sup>217</sup>.

El último ejemplo se refiere al caso atípico en el cual el tribunal determinó que no se cumplía el primer elemento (supuestos fácticos semejantes), a diferencia de la decisión tradicional de determinar no aplicable el test. En esencia, en ese caso se determinó que la regulación que aplicaba sobre la Sociedad Dominicana de Artistas, Intérpretes y Ejecutantes, limitaba su libertad de gestionar libremente las ganancias por reproducción de los fonogramas de los artistas representados, a diferencia de otras sociedades de gestión colectiva. En consecuencia, el tribunal estimó que «el primer requisito del test de igualdad se encuentra insatisfecho», procediendo a aplicar una sentencia interpretativa reductora<sup>218</sup>. Siguiendo la tendencia jurisprudencial, lo adecuado hubiera sido reconocer la aplicación del primer requisito, por tratarse de supuestos fácticos semejantes (sociedades de gestión colectiva), para luego explicar una diferenciación injusta entre ellos, en virtud de los elementos restantes.

## 6.2. Uso de jurisprudencia constitucional comparada

Las sentencias constitucionales utilizan en ocasiones jurisprudencia constitucional comparada, a los fines de reforzar los razonamientos empleados en el cuerpo de las mismas<sup>219</sup>. Esto

---

<sup>217</sup> TC/0033/12 del 15 de agosto de 2012, § 9.2.4-9.2.6.

<sup>218</sup> TC/0411/22 del 8 de diciembre de 2022, § 12.f.

<sup>219</sup> En este y en los acápite siguientes se considera que el tribunal ha usado alguna fuente cuando la menciona en la sección de «Consideraciones y fundamentos del Tribunal Constitucional» como parte de su argumentación.

se hace con el objetivo de demostrar cómo otras jurisdicciones constitucionales han resuelto conflictos jurídicos que tienen algún punto de similitud (sea este procesal, sustancial o de herramientas de interpretación) con un caso llevado a nivel nacional. En consecuencia, las decisiones de otros tribunales constitucionales sirven como fuente con contenido que puede llegar a ser disuasivo, mas no vinculante, pues esta última característica se ha reservado para las decisiones del Tribunal Constitucional dominicano y «las interpretaciones que adoptan o hagan los tribunales internacionales en materia de derechos humanos» (artículo 7.13 de la Ley núm. 137-11). En todo caso, la propia legislación reconoce que la práctica constitucional comparada puede servir de inspiración en la toma de las decisiones a nivel nacional<sup>220</sup>.

Cuando los tribunales constitucionales se citan entre sí crean un «diálogo entre cortes»<sup>221</sup>, en virtud del cual es posible identificar razonamientos de sentencias constitucionales de otros países en decisiones nacionales. Este diálogo puede ser «vertical» u «horizontal»; el primero se refiere a aquellas interacciones entre jurisdicciones nacionales y tribunales de carácter supranacional que pueden abordar temas de relevancia constitucional (como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Internacional de Justicia), mientras que el segundo hace alusión de las interacciones entre tribunales de una misma naturaleza en diferentes países (como

<sup>220</sup> El artículo 47, Párrafo III, de la Ley núm. 137-11 dispone que el Tribunal Constitucional: «(...) Adoptará, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada».

<sup>221</sup> MIRANDA (Haideer), «La utilización de jurisprudencia constitucional extranjera por la Sala Constitucional», *Revista Judicial*, núm. 120, 2017, p. 260, disponible en línea, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38095.pdf> [consulta 1 enero 2023]

la Corte Constitucional de Colombia y el Tribunal Constitucional de España)<sup>222</sup>.

En todo caso, el uso de este tipo de fuentes no es una cuestión pacífica en la doctrina. Esto se debe a que, por un lado, algunos autores estiman que estos recursos son útiles para entender cómo otros magistrados constitucionales han resuelto problemas similares; por lo que se empieza a construir una especie de razonamiento universal en torno al derecho constitucional<sup>223</sup> a partir de «valores constitucionales comunes»<sup>224</sup>. Por otro lado, hay otros autores que estiman que el uso de jurisprudencia constitucional comparada es innecesario, en atención a la nula fuerza vinculante que tienen esas decisiones en el derecho nacional. En igual sentido, se aduce que podría asumirse una conducta de «cherry-picking», en virtud de la cual los magistrados constitucionales elijan antojadizamente hacer referencia sólo a aquellas sentencias comparadas que les sean de conveniencia para el razonamiento que deseen sostener.

En todo caso, la posición más razonable invita a hacer un uso moderado de este recurso. Esta propone que el Tribunal Constitucional pueda estudiar la jurisprudencia constitucional comparada, e incluso hacer referencia a la misma, sin tener que fundamentar la legitimidad de su decisión en esa fuente externa. Por el contrario, la sustentación de la decisión debe ser producto de la interpretación

---

<sup>222</sup> MAUS (Didier), «Le recours aux précédents étrangers et le dialogue des cours constitutionnelles», *Revue française de droit constitutionnel*, núm. 80, 2009, p. 682, disponible en línea <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2009-4-page-675.htm?ref=doi&contenu=article> [consulta 1 enero 2023].

<sup>223</sup> ARZOZ (Xabier), «La cita de jurisprudencia constitucional comparada por el Tribunal Constitucional español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 125, 2022, pp. 20-21, disponible en línea, <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2022-08/39842redc12501arzo-santisteban.pdf> [consulta 1 enero 2023].

<sup>224</sup> MAUS (Didier), *op. cit.*, p. 694.

de la Constitución nacional y de las normas del proceso constitucional, pero esta puede verse nutrida de la práctica constitucional comparada<sup>225</sup>.

Después de este abordaje teórico sobre el tema, conviene observar cómo ha evolucionado el uso de jurisprudencia constitucional comparada en las sentencias en estudio:

CANTIDAD DE SENTENCIAS CONSTITUCIONALES QUE CITAN JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EXTRANJERA



El uso de jurisprudencia constitucional comparada ha estado presente en todos los años estudiados. Esto demuestra que no se trata de un recurso que ha sido usado de manera esporádica o aislada, sino que forma parte de las herramientas interpretativas que ha empleado el tribunal. De hecho, en un 34 % de todas las sentencias constitucionales nacionales estudiadas fue posible observar la cita de, al menos, una sentencia constitucional comparada. En otras

<sup>225</sup> ARZOZ (Xabier), *op. cit.*, p. 29.

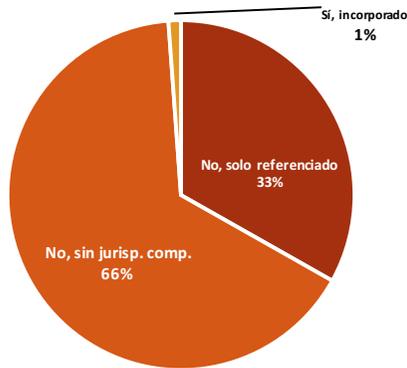
palabras, el Tribunal Constitucional dominicano ha hecho referencia a los razonamientos de otras jurisdicciones constitucionales en un tercio de todas las veces que ha resuelto una acción directa de inconstitucionalidad; una cifra que resulta elevada, considerando que se trata de una fuente externa y no vinculante.

Es posible observar que el uso de sentencias constitucionales extranjeras ha variado en el transcurso del tiempo, y que esta fluctuación ha sucedido de manera similar a la cantidad de sentencias emitidas cada año. Esto significa que el uso de jurisprudencia constitucional comparada se ha mantenido relativamente estable entre un cuarto y la mitad del total de las sentencias constitucionales emitidas cada año. Ahora bien, es importante destacar que en los dos últimos años se han dictado proporcionalmente más decisiones que incluyen este tipo de fuente externa, para un 49 % en 2021 (29 de las 59 sentencias constitucionales de ese año) y un 56 % en 2022 (22 de las 39 sentencias constitucionales de ese año); siendo estas las dos proporciones más altas alcanzadas en todo el período estudiado. Esto significa que, a partir de la tercera composición, el tribunal podría estar asumiendo una tendencia a usar, al menos, una sentencia constitucional comparada en la mitad de los casos que decide de acción directa.

En lo que respecta al tipo de decisión adoptada, el tribunal ha sido más tendente a usar jurisprudencia constitucional comparada cuando rechaza una acción directa; de hecho, la mitad de las veces que ha usado este recurso ha sido cuando determina un rechazo. A seguidas se encuentran las inadmisibilidades, que ocupan un 28 % del total de las ocasiones en que se ha acudido a, al menos, una sentencia constitucional extranjera; y, finalmente, las acogidas, parciales y totales, ocupan el 22 % restante.

En una importante cantidad de ocasiones, el tribunal se ha limitado a hacer una cita directa o indirecta de alguna sentencia constitucional comparada, como parte de los razonamientos en los que fundamenta su decisión. Ahora bien, en otras ocasiones el tribunal utiliza un lenguaje a partir del cual es posible concluir que se está asumiendo a nivel nacional el criterio de interpretación que se encuentra contenido en la jurisprudencia extranjera citada. En esos casos, se incorpora como precedente constitucional esa interpretación originada fuera de la jurisdicción nacional. Esto último, sin embargo, ha sucedido en una cantidad muy limitada de casos, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

INCORPORACIÓN DE CRITERIO DE JURISPRUDENCIA  
CONSTITUCIONAL COMPARADA



En consecuencia, en un porcentaje minúsculo de un 1 % de los casos se pudo detectar que el tribunal incorporó expresamente un precedente constitucional extranjero para hacerlo propio, lo cual ocurrió con herramientas de interpretación (como los «test») y con conceptos jurídicos. Para determinar si se trata de un

«criterio incorporado» o un «criterio sólo referenciado» se utilizó como parámetro: 1) si el tribunal incluyó una redacción en la que expresamente diera a entender que se incorporó el mismo; o 2) si el tribunal no utilizó una construcción teórica propia al momento de decidir alguna acción, haciendo uso del criterio comparado. Es importante señalar que una vez el criterio fue incorporado, no se siguieron computando bajo la categoría de «criterio incorporado» las sentencias subsiguientes, que hicieron referencia a la jurisprudencia constitucional comparada que versaba sobre el mismo.

De los casos detectados, existen tres que se refieren a herramientas de interpretación: el test de igualdad<sup>226</sup>, el test de razonabilidad<sup>227</sup> y el test interamericano sobre regulación de derechos políticos<sup>228</sup>. Otros dos casos versaron sobre cuestiones teóricas sustantivas: el alcance del derecho a la libre competencia<sup>229</sup> (el tribunal interpretó «de conformidad con la jurisprudencia constitucional comparada») y la conceptualización de los órganos constitucionales autónomos<sup>230</sup> (el tribunal estableció que «hace suyas» las consideraciones de la sentencia constitucional comparada). Otros dos casos versaron sobre cuestiones procesales: los criterios sobre la cosa juzgada constitucional<sup>231</sup> (el tribunal citó los criterios asumidos por la jurisprudencia constitucional comparada y los aplicó a la especie) y la impugnabilidad de un

---

<sup>226</sup> TC/0033/12 del 15 de agosto de 2012, § 9.2.3.

<sup>227</sup> TC/0044/12 del 21 de septiembre de 2012, § 9.2.2.

<sup>228</sup> TC/0050/13 del 9 de abril de 2013, § 9.1.6.

<sup>229</sup> TC/0049/13 del 9 de abril de 2013, § 9.2.3.

<sup>230</sup> TC/0001/15 del 28 de enero de 2015, § 9.1.4.

<sup>231</sup> TC/0549/20 del 29 de diciembre de 2020, p. 40. Si bien se había hecho referencia previamente a este criterio de la jurisprudencia constitucional comparada, el lenguaje usado en esta decisión es bastante persuasivo sobre que se adoptó el criterio.

texto legal que razonablemente posibilita una interpretación inconstitucional<sup>232</sup> (el tribunal sustentó su razonamiento en una sentencia constitucional comparada). Un último caso se refiere al uso de varios razonamientos de una sentencia constitucional comparada que había resuelto prácticamente la misma impugnación que se presentó ante el Tribunal Constitucional dominicano en ocasión de la limitación temporal para contraer un segundo matrimonio después del divorcio<sup>233</sup>.

De los datos arrojados también es posible observar que prácticamente la totalidad de las veces que se usó alguna sentencia constitucional extranjera, tanto en los casos en los cuales el criterio fue incorporado como en los que el mismo fue sólo referenciado, el tribunal se refirió a la conceptualización de algún término (como alguno de los derechos fundamentales) o para hacer alusión a alguna herramienta de interpretación constitucional (como el test de razonabilidad). Lo anterior demuestra que este recurso es usado para obtener razonamientos constitucionales que provienen, sobre todo, de una fuente de autoridad calificada, en virtud de que se trata de órganos jurisdiccionales homólogos en otros países.

En consecuencia, la jurisprudencia constitucional comparada ha sido usada primordialmente como un refuerzo de los razonamientos desarrollados por el tribunal, por lo que a nivel nacional no se presenta la situación de que los magistrados constitucionales delegan recurrentemente su razonamiento en lo expresado en otras jurisdicciones. Ahora bien, esto invita a cuestionar la utilidad de

---

<sup>232</sup> TC/0024/21 del 20 de enero de 2021, § 9.7.

<sup>233</sup> TC/0070/15 del 16 de abril de 2015, § 9.18.

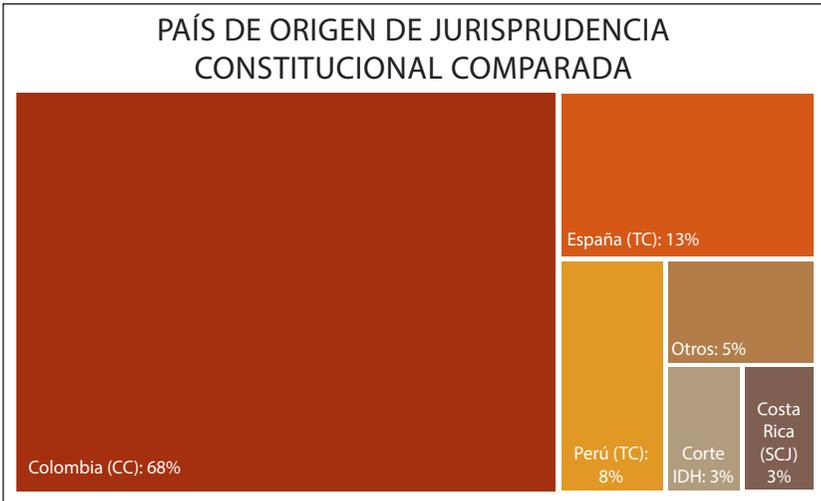
usar esta fuente externa cuando podría estimarse que no es indispensable para alcanzar la decisión tomada. En igual sentido, también debería reflexionarse sobre el uso de jurisprudencia constitucional comparada para fundamentar criterios que ya se encuentran recogidos en la jurisprudencia constitucional nacional, como la cosa juzgada constitucional<sup>234</sup>. Se trata, en todo caso, de una cuestión de preferencia argumentativa: mientras el tribunal pueda resolver la acción directa con sus argumentos propios, analizando el ordenamiento jurídico nacional, entonces podría complementar sus razonamientos con este recurso extranjero, en caso de que el mismo pueda ser adaptable a nuestra realidad.

Después de haber observado la distribución por categorías del uso de la jurisprudencia constitucional comparada, conviene saber de qué país provienen, para entender cuáles son las jurisdicciones constitucionales que mayor influencia tienen a nivel nacional<sup>235</sup>:

---

<sup>234</sup> TC/0381/22 del 28 de noviembre de 2022, § 10.h.

<sup>235</sup> El gráfico fue realizado a partir de la totalidad de sentencias constitucionales extranjeras que fueron referenciadas en las decisiones estudiadas. Por demás, es importante aclarar que en ocasiones, el tribunal hacía referencia a «jurisprudencia constitucional comparada», sin especificar expresamente el país, pero el mismo se podía sencillamente deducir por el criterio que estaba siendo citado.



Existe una notoria predominancia de la Corte Constitucional de Colombia, cuyas decisiones componen prácticamente dos tercios del total de las sentencias constitucionales extranjeras que han sido citadas en el período estudiado. En consecuencia, esta ha sido la jurisdicción constitucional con mayor influencia en el Tribunal Constitucional dominicano. Se trata de una corte que ha tenido más de tres décadas de vigencia y que ha alcanzado una amplia difusión en América Latina, por la capacidad de los magistrados que la componen de desarrollar conceptos jurídicos y herramientas de interpretación constitucional. En algunas ocasiones se hizo referencia a sentencias constitucionales colombianas, reiterando que se habían tomado conceptos y herramientas de esa fuente (como el «test de igualdad») a pesar de que los mismos ya se habían incorporado a nivel nacional.

A seguidas se encuentran el Tribunal Constitucional de España, con 13 % y el Tribunal Constitucional de Perú, con 8 %,

colocándose como la segunda y tercera jurisdicción constitucional más citadas, respectivamente. Ambos tribunales han servido de referencia tomando en cuenta su trayectoria jurisprudencial y el acercamiento que han tenido en distintos momentos con el Tribunal Constitucional dominicano. Estos son seguidos por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica y Corte Interamericana de Derechos Humanos, ambas con 3 %. Si bien esta última no es una jurisdicción constitucional propiamente dicha, es una corte de carácter supranacional, que aborda temas de relevancia constitucional.

El hecho de que los tribunales constitucionales más citados sean el colombiano, el español y el peruano valida la tesis de que se le suele dar primacía a aquellas jurisdicciones que son «de países geográficamente y culturalmente cercanos»<sup>236</sup>. De hecho, prácticamente la totalidad de los tribunales referenciados son de Iberoamérica. A continuación, la lista completa de los tribunales a los cuales se hizo referencia en el período estudiado: Tribunal Constitucional Federal de Alemania, Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte Internacional de Justicia<sup>237</sup>, Corte Constitucional de Colombia, Consejo de Estado de Colombia, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Tribunal Constitucional de España, Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Suprema Corte de Justicia

---

<sup>236</sup> MAUS (Didier), *op. cit.*, p. 685.

<sup>237</sup> Aplica la misma aclaración respecto a la Corte Interamericana de Derechos Humanos: no es una jurisdicción constitucional propiamente dicha, es una corte de carácter supranacional que pueden abordar temas de relevancia constitucional.

de la Nación de México, Tribunal Constitucional de Perú y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela.

### 6.3. Uso de normas jurídicas del derecho comparado

El tribunal también ha hecho referencia, en ocasiones muy puntuales, a normas jurídicas, tanto disposiciones constitucionales como legislativas, provenientes del extranjero. Esta práctica de usar normas jurídicas del derecho comparado en el marco de los razonamientos de una sentencia constitucional ha sido objeto de posiciones encontradas en la doctrina<sup>238</sup> e incluso dentro de los propios magistrados de los tribunales constitucionales. Mientras que algunos autores alegan que se trata de un recurso cuyo uso es inofensivo, otros estiman que el mismo conlleva «serias preocupaciones democráticas y metodológicas» por no tratarse de una fuente vinculante de derecho en la jurisdicción en la que se está citando<sup>239</sup>.

En general, se suele acudir a este tipo de recursos externos cuando se desea observar las regulaciones de derecho que en otros países similares se tiene sobre alguna norma que está siendo sometida al examen de constitucionalidad. Esto aplica en un amplio espectro: desde un uso meramente informativo hasta uno de argumento de autoridad persuasiva. A título de ejemplo, en Sudáfrica

<sup>238</sup> SIMON (Stephen), «The Supreme Court's Use of Foreign Law in Constitutional Rights Cases: An Empirical Study», *Journal of Law and Courts*, vol. 1, núm. 2, 2013, pp. 279, disponible en línea, <https://www.jstor.org/stable/10.1086/670746> [consulta 1 enero 2023].

<sup>239</sup> SITARAMAN (Ganesh), «The Use and Abuse of Foreign Law in Constitutional Interpretation», *Harvard Journal of Law & Public Policy*, núm. 32, 2009, p. 693, disponible en línea, <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1961&context=faculty-publications> [consulta 1 enero 2023].

se estimó útil hacer referencia a normas de distintos países para evaluar la constitucionalidad de la pena de muerte<sup>240</sup>; mientras que en Estados Unidos se estudiaron las «normas de la civilización occidental» para usarlas como parámetro para determinar la constitucionalidad de una norma que criminalizaba la realización de actos íntimos entre personas del mismo sexo<sup>241</sup>.

A nivel nacional, solamente en un 1.6 % de todas las sentencias estudiadas fue posible observar que el tribunal usó alguna norma jurídica de otro país en el marco de sus argumentaciones<sup>242</sup>. En esas ocasiones aisladas, el tribunal se limitó a hacer referencia a esas normas para observar cómo el tema sometido a constitucionalidad se encontraba regulado en otros Estados. Al igual que en el acápite anterior, se debe razonar que esta es una cuestión de preferencia argumentativa, pues las normas impugnadas en inconstitucionalidad en las sentencias englobadas en esta categoría no dependían de una fuente extranjera para valorar su legitimidad.

Lo anterior invita a concluir que este recurso ha sido predominantemente empleado como una validación de la argumentación presentada, pero no como su fundamento esencial. En otras palabras, se trata de una referencia con interés informativo,

---

<sup>240</sup> República de Sudáfrica. Tribunal Constitucional. *Sentencia relativa al caso núm. CCT/3/94*, p. 34, disponible en línea, <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/1995/3.html> [consulta 1 enero 2023].

<sup>241</sup> Estados Unidos de América. Suprema Corte de Justicia. *Sentencia Lawrence v. Texas*, p. 573, disponible en línea, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/539/558/case.pdf> [consulta 1 enero 2023].

<sup>242</sup> No se han contabilizado aquellas sentencias en las cuales es posible identificar una norma jurídica extranjera siendo citada, a su vez, por una sentencia constitucional extranjera. Este estudio ha preferido concentrarse en aquellos escenarios en los cuales el Tribunal Constitucional ha acudido directamente, *motu proprio*, a una norma externa.

no así vinculante. Este recurso se usó primordialmente cuando el tribunal deseaba sustentar su tesis principal demostrando: 1) cómo otros países no incluían a nivel legislativo alguna regulación que se declaraba inconstitucional en la decisión del tribunal, y 2) cómo otros países incluían a nivel legislativo y/o constitucional alguna regulación que se declaraba conforme a la Constitución en la decisión del tribunal.

Para poder entender mejor sobre cuáles temas el tribunal acudió a normas jurídicas comparadas, se analizan a continuación los escenarios en los que esto sucedió. Así, el tribunal abordó regulaciones extranjeras sobre los siguientes aspectos (y con respecto a los siguientes países): contenido esencial de los derechos fundamentales (disposición constitucional alemana)<sup>243</sup>; variedad de modalidades de organización de gestión colectiva de derechos de autor (varias legislaciones en Europa y América)<sup>244</sup>; derecho exclusivo del autor a autorizar o prohibir la distribución pública de ejemplares de su obra (varias legislaciones en América Latina)<sup>245</sup>; prohibición temporal de segundo matrimonio luego de divorcio (legislación costarricense)<sup>246</sup>; facultad para conceder indulto (varias disposiciones constitucionales y legislaciones en Europa y América Latina)<sup>247</sup>; autogobierno del Poder Judicial (varias normas jurídicas en Europa y América Latina)<sup>248</sup>; requisito casacional de cuantía monetaria (varias legislaciones en Europa y América Latina)<sup>249</sup>;

<sup>243</sup> TC/0031/13 del 15 de marzo de 2013, § 7.2.

<sup>244</sup> TC/0244/14 del 6 de octubre de 2014, § 11.4.

<sup>245</sup> TC/0334/14 del 22 de diciembre de 2014, § 9.1.6.

<sup>246</sup> TC/0070/15 del 16 de abril de 2015, § 9.18.

<sup>247</sup> TC/0189/15 del 15 de julio de 2015, § 9.4.

<sup>248</sup> TC/0415/15 del 28 de octubre de 2015, § 10.14.

<sup>249</sup> TC/0489/15 del 6 de noviembre de 2015, § 8.5.17.

doble voto simultáneo (varias legislaciones en América)<sup>250</sup>; impugnabilidad del procedimiento de reforma de la Constitución (varias disposiciones constitucionales en Europa y América Latina)<sup>251</sup>; método D'Hondt (varias normas jurídicas de todo el mundo)<sup>252</sup>; y limitación de conducir con base en una edad tope (varias legislaciones de Iberoamérica)<sup>253</sup>.

Los casos detectados demuestran la predominancia de países de Europa y América a la hora de acudir a normas jurídicas del derecho comparado, considerando la proximidad en cuanto a familia jurídica y aspectos socioculturales con respecto a nuestro país. Ahora bien, se ha hecho alusión a una amplia diversidad de países a lo largo del período estudiado, los cuales se citan a continuación: Alemania, Albania, Argentina, Austria, Bélgica, Brasil, Bolivia, Bulgaria, Camboya, Cabo Verde, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Italia, Ecuador, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Guatemala, Hungría, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Macedonia, México, Moldavia, Montenegro, Países Bajos, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumanía, República Checa, Timor del Este, Serbia, Turquía, Uruguay y Venezuela.

Por otro lado, los temas predominantes en los cuales se hace referencia a disposiciones constitucionales y/o legislaciones extranjeras son electoral y partidos políticos, con tres casos<sup>254</sup>, y propiedad

---

<sup>250</sup> TC/0145/16 del 29 de abril de 2016, § 9.2.5.

<sup>251</sup> TC/0224/17 del 2 de mayo de 2017, § 11.1.5.

<sup>252</sup> TC/0375/19 del 19 de septiembre de 2019, § 11.1.3.c.

<sup>253</sup> TC/0005/20 del 31 de enero de 2020, § 9.16.

<sup>254</sup> TC/0031/13 del 15 de marzo de 2013, TC/0145/16 del 29 de abril de 2016, y TC/0375/19 del 19 de septiembre de 2019.

intelectual, con dos casos<sup>255</sup>. El uso de fuentes externas sobre el primer tema se debe probablemente al interés de la jurisdicción constitucional, de validar la argumentación de su decisión observando cómo otros Estados democráticos han regulado cuestiones de elecciones y de partidos políticos. Más allá de estos temas, no es posible identificar alguna otra tendencia relevante para este acápite, sobre todo por el uso aislado de esta fuente externa.

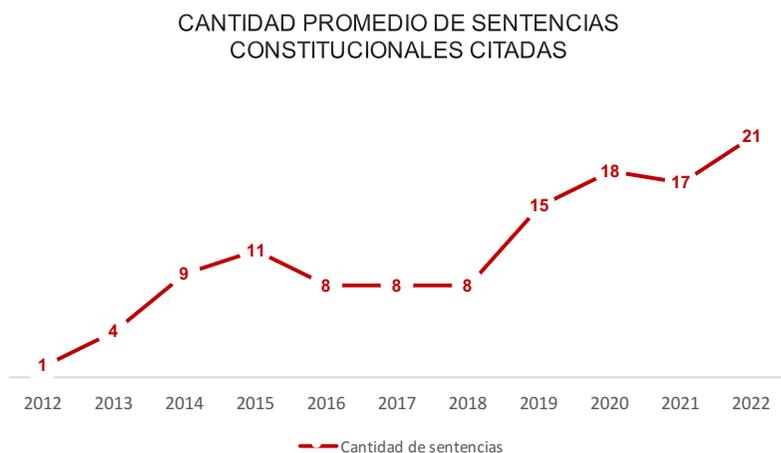
#### **6.4. Uso de jurisprudencia constitucional nacional**

Al momento de tomar sus decisiones, el tribunal está obligado a observar sus propios precedentes, en virtud de que los mismos son vinculantes y con el interés de preservar la seguridad jurídica. Esto ha generado que las sentencias constitucionales estudiadas hagan referencia a decisiones previas, tanto de acción directa como ocasionalmente de otros procesos constitucionales, para fundamentarse en esta fuente vinculante y así tener una argumentación mejor sustentada. Se trata de una costumbre en las distintas jurisdicciones constitucionales, pues de esa manera refuerzan las líneas jurisprudenciales y dan mayor legitimidad a las decisiones que toman.

Se puede apreciar en la siguiente gráfica cómo ha evolucionado la cantidad promedio de sentencias constitucionales citadas por cada una de las decisiones en materia de acción directa de inconstitucionalidad:

---

<sup>255</sup> TC/0244/14 del 6 de octubre de 2014, y TC/0334/14 del 22 de diciembre de 2014.



El Tribunal Constitucional es cada vez más tendente a hacer referencia a sus propias sentencias a la hora de decidir los nuevos casos que conoce. Se puede observar cómo en los primeros años la cantidad promedio de sentencias constitucionales citadas era más reducida, por la razón lógica de que para ese entonces no había tantas decisiones a las cuales hacer referencia; mientras que en los años más recientes, esta cifra se ha prácticamente duplicado. A una misma conclusión debe llegarse con las composiciones del tribunal, pues la segunda y la tercera han aumentado la cantidad de citas realizadas de este tipo de fuente. A manera global, se cita un promedio de 11 sentencias constitucionales en cada una de las decisiones emitidas en materia de acción directa de inconstitucionalidad.

Los datos sobre la evolución temporal son los más relevantes con respecto a este recurso, pues no existe una variación relevante con respecto a la cantidad promedio de citas de sentencias consti-

tucionales según el tipo de decisión adoptada. En otras palabras, el hecho de que una decisión sea una acogida, parcial o total, un rechazo o una inadmisibilidad no incide de manera importante en la cantidad de citas jurisprudenciales nacionales.

Para concluir este acápite, es útil presentar dos ejemplos de este tipo de referencias. Con respecto a precedentes procesales, el tribunal suele acudir a sus sentencias para demostrar cómo ha aplicado soluciones ante casos que presentan una casuística similar. Así lo hizo para explicar su precedente en torno a la declaratoria de inadmisibilidad por falta de fundamentación constitucional de una acción, citando varias sentencias al efecto<sup>256</sup>. Con respecto a criterios sustantivos, el tribunal también vuelve sobre sus explicaciones anteriores para consolidar las mismas. De esta manera procedió para reiterar su interpretación en torno a la facultad del legislador de dictar normas que limitan la posibilidad de recurrir algunas decisiones jurisdiccionales en el marco de los procesos judiciales<sup>257</sup>.

## 6.5. Uso de doctrina

El uso de la doctrina también ha estado presente en la jurisprudencia constitucional que resuelve acciones directas, pues en ocasiones se ha estimado necesario acudir a los escritos académicos que tratan algún tema de interés, en ocasión del conocimiento de la impugnación de algún acto ante el tribunal. Esta es una conducta que se encuentra presente en otras jurisdicciones constitucionales, de manera más usual en las de América Latina, y de manera más

---

<sup>256</sup> TC/0528/22 del 28 de diciembre de 2022, § 9.d y 9.e.

<sup>257</sup> TC/0375/22 del 11 de noviembre de 2022, § 11.16-bis.

reservada en Europa<sup>258</sup>. En esencia, se acude a la doctrina cuando se procura ofrecer la visión de algún autor o conjunto de autores que puede ser de utilidad para decidir algún caso por servir de interpretación a las normas jurídicas aplicables al mismo.

Al igual que las fuentes explicadas en los acápites anteriores, la inclusión de este tipo de fuente en las sentencias no es una cuestión pacífica<sup>259</sup>. En síntesis, algunos argumentan que se trata de una fuente no vinculante de derecho, producida por algún doctrinario que se limita a expresar su visión sobre una cuestión de interés jurídico. Otros estiman que la doctrina aporta razonamientos constitucionales interesantes después de haber hecho un estudio pormenorizado de los temas que aborda el tribunal, por lo que este último debe tomar ventaja del avance de la ciencia por parte de los juristas, e incluso de otros autores que tratan temas conexos, como los politólogos, economistas y sociólogos.

La posición moderada resulta, nueva vez, razonable: acudir a las citas de autores en aquellos escenarios en los que sea estrictamente necesario acoger la interpretación jurídica que ofrece la doctrina sobre algún tema concreto. En igual sentido, influenciará en qué medida se usa una cita doctrinal, pues la redacción de la sentencia constitucional debe aportar su propia argumentación;

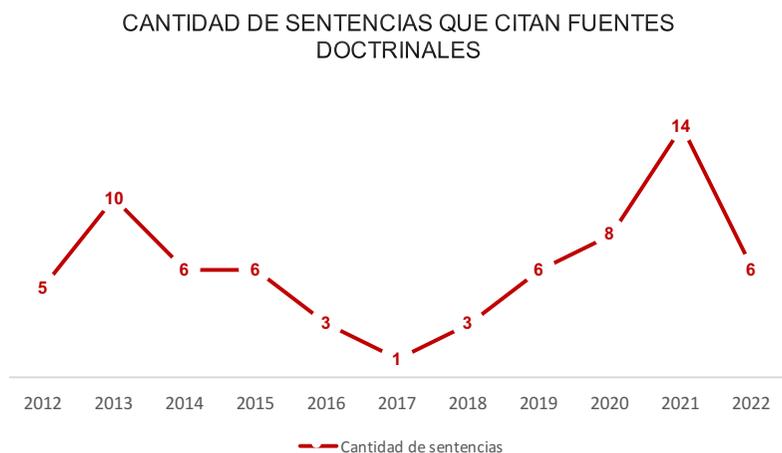
---

<sup>258</sup> PEGORARO (Lucio) y FIGUEROA (Giovanni), «Las citas doctrinales en las sentencias de los tribunales constitucionales. Especial análisis de aquéllas incorporadas en los pronunciamientos de acción de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia mexicana», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 49, núm. 147, 2016, p. 148, disponible en línea, [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332016000300137](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332016000300137) [consulta 1 enero 2023].

<sup>259</sup> SCHWARTZ (David) y PETHERBRIDGE (Lee), «The Use of Legal Scholarship by the Federal Courts of Appeals: An Empirical Study», *Cornell Law Review*, vol. 96, 2011, p. 1347, disponible en línea <https://core.ac.uk/reader/216737430> [consulta 1 enero 2023].

de tal manera que la doctrina sea un apoyo de la fundamentación y no su fuente de legitimación. Esto se debe a que, en nuestro ordenamiento jurídico, y específicamente en el ordenamiento procesal constitucional, la doctrina no es fuente vinculante de derecho, incluso cuando todos los ciudadanos están llamados a intervenir de alguna forma en la interpretación constitucional (como se vio en el Capítulo III).

En el caso del Tribunal Constitucional dominicano, el mismo ha utilizado doctrina en un 10 % de los casos que ha decidido en materia de acción directa. Esto incluye tanto las citas directas, que extraen la redacción exacta de la fuente consultada, como las citas indirectas, que parafrasean el contenido del cual toman una idea. Esto demuestra que la doctrina ha tenido menos presencia que otras fuentes no vinculantes (como la jurisprudencia constitucional comparada), pero más que otras de esta misma naturaleza (como las normas jurídicas extranjeras). Se trata de un recurso académico al cual el tribunal ha acudido en 1 de cada 10 sentencias que ha dictado. A seguidas, se puede observar cómo este uso ha evolucionado a través del tiempo:



Esto demuestra que el uso de doctrina no ha sido constante, sino que ha fluctuado en los distintos años y composiciones del tribunal, sin que se puedan vislumbrar razones que justifiquen estos cambios. En todo caso, es notable cómo nunca se ha dejado de usar doctrina, aunque sea en una sola ocasión por año. Por demás, en 2021 hubo un pico importante en el uso de la misma, utilizándose en prácticamente un cuarto de los casos (14 de las 59 sentencias constitucionales de ese año).

Conviene ofrecer algunos ejemplos del empleo de doctrina que demuestran para qué fines la misma ha sido utilizada. En primer lugar, se ha usado para abordar las conceptualizaciones de figuras jurídicas, como sucedió con la explicación de la «vacatio legis» ofrecida por el doctrinario Félix Tena en *La Constitución Comentada*, de la Fundación Institucionalidad y Justicia<sup>260</sup>. Este primer escenario

<sup>260</sup> TC/0399/22 del 30 de noviembre de 2022, § 13.II.b.

es el predominante. En segundo lugar, se ha implementado para explicar aspectos científicos de áreas diferentes a la jurídica, como cuando se citó al Observatorio de la Deuda de la Globalización de la Cátedra de la UNESCO en la Universidad Politécnica de Cataluña para la explicación del término «pasivo ambiental»<sup>261</sup>. En tercer lugar, se ha empleado para explicar datos estadísticos, como la vez que se referenció a la Oficina Nacional de Estadística para aportar la cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan<sup>262</sup>.

La lista de autores que han sido citados por la jurisprudencia constitucional estudiada es la siguiente (lista no limitativa, pues puede incluir otras personas)<sup>263</sup>: Agustín Gordillo, Allan Brewer-Carías, Alan Shihadeh, Alberto Palomar, Alberto Spota, Alejandro Reballo, Alfonso Fernández-Miranda, Alfonso Trejo (3), Álvaro Pérez, Asociación Americana del Pulmón, Banco Agrícola, Banco Mundial (2), Beatriz Fernández, Beatriz Quintero, Bernard Baertschi, Betiana Daniela, Germán Bidart, Luis Brea, Carlos Carbone, Caroline Cobb, Celestino Salgado, Centro para el Control y Prevención de Enfermedades de los Estados Unidos, César Penson, Christian Larroumet, Claus Roxín, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Daniel Herrendorf, Domingo García, Edison Lanza, Eduardo Cienfuate, Eduardo Couture (2), Eduardo García (3), Efrén Chávez, Elías Díaz, Eliseo Sierra Noguero, Enrique Fuentes, Escuela Nacional de la Judicatura, Eugenio María de Hostos, Eugenio Prieto, Jacinto Faya, Felipe Tena, Félix Tena, Fernando Flores, Fundación Institucionalidad

<sup>261</sup> TC/0055/13 del 9 de abril de 2013, § 11.8.

<sup>262</sup> TC/0542/20 del 29 de diciembre de 2020, p. 36.

<sup>263</sup> Cuando se escribe entre paréntesis un número es porque el autor fue citado, al menos, esa cantidad de veces; en caso contrario, solo fue posible identificar una cita.

y Justicia, Flavia Freidenberg, Francesco Galgano, Francisco Beceña, Francisco Eguiruren, Francisco Fernández, Francisco Nitti (3), Gerardo Eto, Giovanni Leone, Giuliani Fonrouge, Gregorio Badeni, Hans Kelsen, Héctor Villegas (3), Heinz Schäfer, Henri Mazeaud, Horacio García (3), Horacio Rangel, Humberto Nogueira, Ignacio Colombo, Javier Corcuera, Javier Fuertes, Javier Pérez, Javier Rascado, Jean Mazeaud, Jean-Jacques Rousseau, Joan Pico, Jorge Calafell (2), Jorge Correa, Jorge Fernández, José de la Mata, José Pérez, Juan Balcácer, Juan Errada, Juan Linares, Juan Solozábal, Julián Restrepo, Julio Brea Franco, Katia Jiménez, Kenneth Ward, Leon Mazeaud, Loïc Cadiet, Luis Díez-Picazo (2), Luis Recasens, Lupo Hernández, Manuel Amiama, Manuel Aragón (2), Manuel García-Pelayo, Manuel Ortells, Marcel Planiol, Marcel Prelot, María Gutiérrez, María Zambonino, Martín Salgado (2), Maurice Hauriou, Otto Mayer, Miguel Ángel García, Miguel Cremades, Miguel Sánchez (2), Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Néstor Sagüés (3), Observatorio de la Deuda en la Globalización, Oficina Nacional de Estadística, Organización Mundial de la Salud, Oscar Gómez, Pablo Llarena, Paul Rueda, Pedro Escobar, Piero Calamandrei, Real Academia Española (5), Richard Posner, Samuel Abad, Santiago Álvarez, Solange Becqué, Thomas Eissenberg, Tomás Fernández, Tomás Vives, Universidad de Salamanca y Wasim Maziak.

Del listado de autores es posible sacar varias conclusiones sobre a qué tipo de doctrina el tribunal acude. Existe una predominancia de personas físicas (componen el 90 % del total de las citas), por sobre las personas jurídicas (10 % restante), considerando que las autorías en materia jurídica se dan normalmente a título personal. Dentro de las personas físicas, el tribunal ha citado en mayor

cantidad de veces a hombres, en comparación con las mujeres, pues los primeros representan un 93 % de las personas físicas citadas, mientras que las mujeres sólo un 7 %. En igual sentido, existe una presencia mayoritaria de citas de autores extranjeros, mientras que la representación nacional es menor. Por último, es notoria la diversidad de autores citados, pues en pocas ocasiones se identificaron repeticiones.

Un último aspecto de interés en este acápite es evaluar la probabilidad de uso de doctrina según el tipo de decisión adoptada. Cuando ha acudido a doctrina, el tribunal ha fallado en la mitad de las ocasiones acogiendo total o parcialmente la acción directa interpuesta; mientras que los rechazos se sitúan en un 35 % de las ocasiones de uso de esta fuente, y las inadmisibilidades, en el 15 % restante. Esto demuestra que se suele acudir a la doctrina, sobre todo, cuando el tribunal entra al fondo, especialmente cuando acoge la acción. Esto probablemente se deba al interés de fundamentar mejor sus decisiones más relevantes (en cuanto a su impacto) no sólo con argumentos propios, sino también con la autoridad de fuentes doctrinales.

## 6.6. Uso de instrumentos internacionales

Una última fuente relevante para este estudio a la cual el tribunal ha acudido, son los instrumentos internacionales. Se trata de aquellos documentos pactados por al menos dos Estados, y/o producidos en el seno de una organización internacional. El nivel de vinculatoriedad de los mismos para el Estado dominicano y para el Tribunal Constitucional es variable, pues en algunas ocasiones se trata de meros instrumentos de *soft law* (ofrecen pautas, pero

no obligatorias), mientras que en otras son auténticas fuentes de derecho vinculante, las cuales el Estado está obligado a cumplir, en virtud del principio de *pacta sunt servanda*. Independientemente de su tipología, estos instrumentos han servido, en ocasiones, al tribunal para fundamentar los razonamientos de sus decisiones, en el entendido de que las fuentes nacionales e internacionales se retroalimentan en la interpretación del derecho<sup>264</sup>.

Ahora bien, el tipo de instrumento internacional y su vinculatoriedad afecta en qué sentido puede ser usado por parte del tribunal. Este tipo de fuente ha sido usada en tres escenarios: 1) los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado dominicano (como la Convención Americana sobre Derechos Humanos); 2) los tratados internacionales ratificados por el Estado dominicano sobre materias diferentes a derechos humanos (como el DR-CAFTA); y 3) otros instrumentos internacionales que no llegan a ser tratados y que pueden versar o no sobre derechos humanos (como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores).

Tanto la Constitución, en su artículo 74.3, como la legislación procesal constitucional<sup>265</sup> son cónsonos en otorgar

---

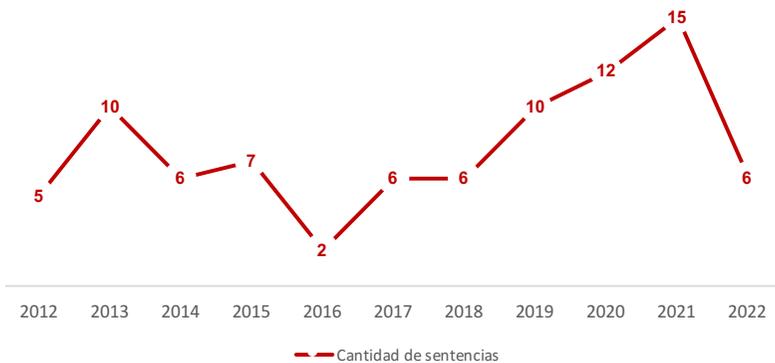
<sup>264</sup> BECA (Juan), «El uso de tratados internacionales por parte del Tribunal Constitucional al resolver recursos de inaplicabilidad en el período 2011-2012», *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, núm. XLIII, p. 491, disponible en línea <https://www.scielo.cl/pdf/rdpucv/n43/a12.pdf> [consulta 1 enero 2023].

<sup>265</sup> El artículo 7.10 de la Ley núm. 137-11 dispone: «Los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos adoptados por los poderes públicos de la República Dominicana, conjuntamente con los derechos y garantías fundamentales de igual naturaleza a los expresamente contenidos en aquéllos, integran el bloque de constitucionalidad que sirve de parámetro al control de la constitucionalidad y al cual está sujeto la validez formal y material de las normas infraconstitucionales».

rango constitucional sólo a la primera categoría, por lo que los mismos pasan a ser parte del bloque de constitucionalidad y se encuentran inmersos en una dinámica de interdependencia con el resto de las disposiciones de nuestra Carta Magna. La segunda categoría, a diferencia de la tercera, es vinculante para nuestro Estado, pero ninguna de ellas se estima parte de nuestro bloque de constitucionalidad.

De las sentencias estudiadas en materia de acción directa, se ha utilizado al menos un instrumento internacional en un 12 % de ellas. Esto incluye tanto los usos que vienen por interés propio del tribunal como por las invocaciones de las partes procesales que el tribunal responde. En consecuencia, el tribunal es moderado en acudir a los instrumentos internacionales, pudiéndose percibir que normalmente lo hace cuando alguna de las partes presenta algún argumento fundamentado en los mismos. A seguidas, se puede observar cómo este uso ha evolucionado a través del tiempo:

CANTIDAD DE SENTENCIAS QUE CITAN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES



En comparación con la gráfica del acápite anterior sobre el uso de doctrina, se puede apreciar que existe una similitud importante con respecto al uso de instrumentos internacionales. De esto se puede concluir que el tribunal suele incluir referencia a doctrina y a instrumentos internacionales en medida similar, sea esta mayor o menor. Por otro lado, el uso de instrumentos internacionales, si bien ha estado presente en todos los años estudiados, ha sido bastante aleatorio a lo largo del tiempo y de las composiciones del tribunal. El único pico importante fue en 2021, cuando se acudió al menos a un instrumento internacional en un cuarto de los casos decididos (15 de las 59 sentencias constitucionales de ese año).

Con respecto al uso de instrumentos internacionales, este se ha dado en cuatro vertientes principales: 1) para el ejercicio de control de convencionalidad por parte del tribunal; 2) para reafirmar o perfilar el contenido de una disposición constitucional; 3) para explicar la reglamentación de alguna materia en particular; y 4) para juzgar la constitucionalidad de un tratado internacional. El primer escenario (control de convencionalidad) se dio en el análisis de la constitucionalidad de una legislación que disponía que el beneficio de pensión para los trabajadores metalmecánicos, metalúrgicos y mineros sólo aplicaba para los que estuvieran sindicalizados. En el marco del conocimiento de esta acción directa, se aplicó un control de convencionalidad en lo que respecta a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (todos, tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado dominicano), para determinar que esa norma legislativa

era no convencional, pues no se puede constreñir a los trabajadores a sindicalizarse<sup>266</sup>.

El segundo escenario (reafirmar contenido de disposición constitucional) es el más usual, pues se hace referencia a algún instrumento internacional cuyo contenido aporta una norma jurídica que ya se encuentra comprendida en el propio texto de la Constitución. Esto sucedió cuando el tribunal estaba analizando la dimensión del derecho a la libertad de tránsito, en el marco de lo cual indicó que el mismo «se encuentra consagrado no sólo en nuestra Constitución sino, además, en el marco internacional, pues lo encontramos en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en el artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos»<sup>267</sup>.

El tercer escenario (explicación de reglamentación particular) se presentó cuando el tribunal acudió al Tratado de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual sobre Derecho de Autor para explicar el «derecho de distribución». El cuarto escenario (tratado como objeto de una acción directa) ocurrió cuando el tribunal estudió una acción directa en la cual uno de sus objetos fue el DR-CAFTA<sup>268</sup>. En todo caso, tal como se vio en el Capítulo V, en el estudio de una acción directa interpuesta contra el Concordato, el tribunal abandonó su criterio jurisprudencial, a los fines de asumir que los tratados internacionales no son pasibles de ser impugnados a través de este proceso constitucional<sup>269</sup>.

---

<sup>266</sup> TC/0190/13 del 21 de octubre de 2013, § 9.3.12 y 9.3.13.

<sup>267</sup> TC/0317/21 del 22 de septiembre de 2021, § 10.53.

<sup>268</sup> TC/0495/15 del 6 de noviembre de 2015, § 9.7.

<sup>269</sup> TC/0526/21 del 22 de diciembre de 2021, § 8.10.

La lista de instrumentos internacionales que han sido citados por la jurisprudencia constitucional estudiada es la siguiente (lista no limitativa, pues puede incluir otros instrumentos): Acta de Entendimiento mediante la cual se Crea un Comité de Impulso de Medidas Provisionales para Inmigrantes Haitianos, Acuerdo de París, Acuerdo de Préstamos de Desarrollo Económico entre Corea del Sur y República Dominicana, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, Carta de Derechos de Autor, Carta de las Naciones Unidas, Carta Iberoamericana de la Función Pública, Código de Derecho Internacional Privado, Concordato entre la Santa Sede y la República Dominicana, Convención Americana sobre los Derechos Humanos, Convención contra la Discriminación en la Educación, Convención de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes, Convención Interamericana contra la Corrupción Administrativa, Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención Internacional de Derechos del Niño, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias, Convención

relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Convención sobre los Derechos del Niño, Convenio 81 de la OIT, sobre la inspección del trabajo, Convenio 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, Convenio 95 de la OIT sobre la protección del salario, Convenio 98 de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, Convenio 111 de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación), Convenio 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, Convenio de París para la protección de la propiedad industrial, Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, Convenio sobre la Ciberdelincuencia, Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convenio sobre la Protección de los Artistas, Intérpretes o Ejecutantes y Organismos de Radiodifusión, Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo Adicional a la Convención en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono, Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de

Menores, Resolución 162 de la OIT sobre Recomendación sobre los trabajadores de edad, Tratado de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual sobre Derecho de Autor y Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA).

En consecuencia, existe una diversa gama de instrumentos internacionales que varían en vinculatoriedad, temas y forma de concepción. De estos instrumentos, a los que el tribunal ha hecho referencia un mayor número de ocasiones son (se coloca entre paréntesis la cantidad de veces referenciadas): Convención Americana sobre Derechos Humanos (18), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16), Declaración Universal de los Derechos Humanos (14), y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (6). De ahí que la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha sido el instrumento de principal consulta, probablemente por su adaptabilidad al contexto interamericano y la precisión con la que aborda la regulación en materia dogmática<sup>270</sup>.

---

<sup>270</sup> Es preciso aclarar que en este Capítulo VI no se abordó un tipo de fuente que ha sido un influjo importante para la jurisprudencia constitucional. Se trata de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, especialmente la emitida en materia de control concentrado de constitucionalidad, cuando ese órgano tenía la potestad para realizarlo. Este es un aspecto que se planea profundizar en investigaciones futuras, para así poder desmenuzarlo con la importancia que amerita.

## VII.

---

# TIPOLOGÍAS DE SENTENCIAS INTERPRETATIVAS

### 7.1. Tipos de cambios aplicados mediante sentencias interpretativas

Las decisiones del Tribunal Constitucional en materia de acción directa de inconstitucionalidad no se limitan normativamente a acoger, rechazar o declararla inadmisibles, sino que se pueden dictar sentencias de una tipología especial, como son las sentencias interpretativas. Estas decisiones modifican la redacción de alguna disposición normativa, con el objetivo de reconstruir su contenido, para hacer que el mismo sea conforme con la Constitución<sup>271</sup>. En consecuencia, el interés es evitar un vacío normativo por medio de la expulsión del ordenamiento jurídico de la norma impugnada, la cual necesariamente requiere la aplicación de esta interpretación conforme para poder mantener su vigencia y evitar ser contradictoria a la Constitución<sup>272</sup>. Esta facultad se encuentra expresamente concebida en el artículo 47 de la Ley núm. 137-11, la cual no impone límites al tipo de casos en los cuales puede aplicarse.

---

<sup>271</sup> MACHO (Alberto), «De la dificultad contramayoritaria al diálogo interinstitucional: mecanismos de equilibrio en la relación justicia constitucional – Poder Legislativo», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, vol. 23, núm. 1, 2019, p. 245, disponible en línea, <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/73082> [consulta 1 enero 2023].

<sup>272</sup> TC/0171/16 del 12 de mayo de 2016, § 9.15.

Las sentencias interpretativas pueden ser estructuradas en tres vertientes, a partir de la experiencia jurisprudencial nacional: 1) sentencias aditivas, 2) sentencias reductoras, y 3) sentencias reductoras-aditivas. La primera categoría se refiere a las decisiones en las cuales el tribunal agrega palabras a alguna norma jurídica, para subsanar una omisión que, de no ser corregida, hace que la norma sea inconstitucional<sup>273</sup>. Esta alternativa se consagra en el párrafo II del artículo 47 de la Ley núm. 137-11, el cual refuerza la idea de que estas sentencias sirven para, simultáneamente, suplir el contenido del que carece una norma y evitar su expulsión del ordenamiento jurídico.

La segunda categoría hace alusión a aquellas decisiones que se limitan a extirpar de una norma jurídica exclusivamente aquellas partes que son contrarias a la Constitución, manteniendo el resto de la misma en el ordenamiento jurídico. El tribunal ha indicado que esta modalidad se produce a partir del párrafo III del artículo 47 de la Ley núm. 137-11, que dispone la posibilidad del tribunal de adoptar tipologías especiales de sentencias de la práctica constitucional comparada<sup>274</sup>. En todo caso, es posible también utilizar como sustento el párrafo I del citado artículo, pues el mismo establece que el tribunal puede dictar «sentencias que declaren expresamente la inconstitucionalidad parcial de un precepto», lo cual hace una referencia clara a la reducción del texto sin su eliminación total.

La tercera categoría comprende esas situaciones en las cuales el tribunal debe acudir tanto a las técnicas de adición como de reducción, para poder hacer una interpretación que salve la cons-

---

<sup>273</sup> TC/0161/13 del 12 de septiembre de 2013, § 10.10.

<sup>274</sup> TC/0093/12 del 21 de diciembre de 2012, § 9.3.5.

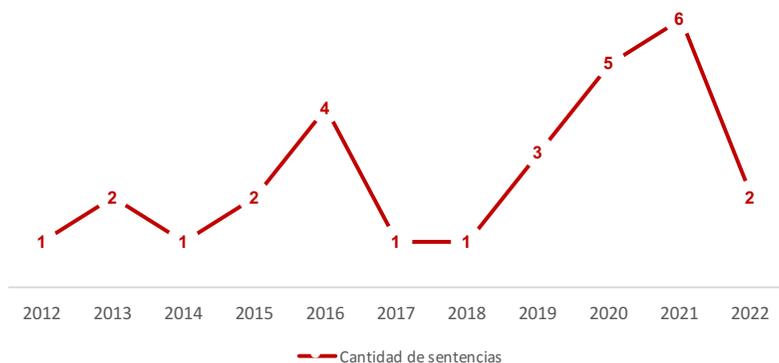
titucionalidad de la norma en examen. En este sentido, se agregan o eliminan partes al texto legal<sup>275</sup>, para reconstruirlo. La utilización simultánea de ambas técnicas no suele ser usual en la práctica constitucional comparada, considerando que implica hacer una reconstrucción profunda del texto.

El uso de estas tipologías especiales de sentencias constitucionales exagera los debates sobre la dificultad contramayoritaria, pues hay quienes entienden que el Tribunal Constitucional asume competencias legislativas cuando modifica *motu proprio* el contenido de alguna disposición normativa, en vez de limitarse a acoger o rechazar las acciones directas de inconstitucionalidad. Por otro lado, otros argumentan que las sentencias interpretativas permiten intervenciones puntuales a una norma, con el interés de que la mayor parte de su contenido se mantenga en el ordenamiento jurídico, en vez de eliminarla de raíz, causando un problema de vacío jurídico. En todo caso, en lo adelante se estudiará cómo se ha abordado en la práctica jurisprudencial nacional el uso y recurrencia de estas técnicas. A continuación, se ilustra la evolución temporal del uso de sentencias interpretativas (incluyendo las tres categorías descritas):

---

<sup>275</sup> TC/0286/21 del 14 de septiembre de 2021, § 13.49.

CANTIDAD DE SENTENCIAS INTERPRETATIVAS



El tribunal ha aplicado sentencias interpretativas en un 4 % de todas las sentencias constitucionales estudiadas. Esto quiere decir que alrededor de 1 de cada 25 decisiones adopta la modalidad aditiva, reductora o reductora-aditiva. En consecuencia, se trata de una práctica aislada, a la cual se ha recurrido en ocasiones puntuales para hacer una interpretación conforme de la norma impugnada, por estimar que su contenido es salvable por medio de la inserción y/o eliminación de algunas palabras, frases u oraciones. Esta técnica ha estado presente en todos los años analizados, incluyendo los inicios de la jurisdicción constitucional.

Con respecto a la evolución temporal, la misma ha variado, teniendo una tendencia al alza. Cada vez es más usual acudir a las sentencias interpretativas, pues hubo un incremento importante entre 2019 y 2021, período de tres años que acumuló prácticamente la mitad de todas las veces que se ha realizado una interpretación conforme. De hecho, las sentencias interpretativas constituyeron

un 10 % de todas las sentencias constitucionales en 2021. Estas cifras sirven de fundamento para concluir que la segunda y la tercera composición de magistrados constitucionales acudieron proporcionalmente más veces a sentencias interpretativas.

Las sentencias interpretativas han sido aplicadas a una gran variedad de temas. Los dos temas que han acumulado un mayor número de decisiones de esta naturaleza han sido el electoral y partidos políticos, y función pública, cada uno con cinco sentencias que aplicaron alguna interpretación conforme. Esto probablemente se justifica en la necesidad de preservar en nuestro ordenamiento jurídico estas normas de uso tan recurrente, evitando un vacío jurídico al efecto, sin obviar las correcciones de lugar para subsanar la inconstitucionalidad que comprenden. Ciertamente, la función pública alcanza a una parte importante de la población dominicana, al tiempo que la materia electoral impacta directamente en la democracia nacional, máxime cuando existen comicios temporalmente cercanos a la emisión de una sentencia constitucional.

Para ilustrar ambos escenarios, conviene aportar ejemplos al efecto. Con respecto al tema de función pública, el tribunal conoció de una acción directa contra una norma legislativa que imponía como una de las condiciones para acceder a la carrera administrativa: «Tener edad inferior a los cincuenta y cinco (55) años y no ser acreedor del beneficio de jubilación o pensión». El tribunal estimó que la limitación de edad constituía un trato discriminatorio injustificado, especialmente en relación con un grupo en situación de vulnerabilidad como las personas de tercera edad. Ahora bien, como solamente esa parte del texto legal era inconstitucional y el resto no entraba en contradicción con la Constitución, el tribunal optó por una sentencia reductora, con el interés de que la norma sólo

indicara: «No ser acreedor del beneficio de jubilación o pensión», eliminando lo relativo al impedimento de edad<sup>276</sup>.

Con respecto al tema electoral y partidos políticos, una acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta contra una norma legislativa que regulaba las causas de renuncia automática de afiliación de partidos políticos, las cuales incluían el apoyo a candidaturas contrarias y la participación en partidos antagonistas. El tribunal estimó necesario aplicar una sentencia aditiva, a los fines de aclarar que la renuncia automática no aplica en aquellos escenarios en los cuales un afiliado haga pronunciamientos contra candidaturas de su propio partido; lo cual se estimó un espacio abierto en la interpretación al que el legislador omitió hacer referencia. En consecuencia, la sentencia constitucional entendió necesario cubrirlo, para evitar interpretaciones inconstitucionales que fueran en desmérito de la democracia interna de los partidos y de la posibilidad crítica interna que debe haber en los mismos<sup>277</sup>.

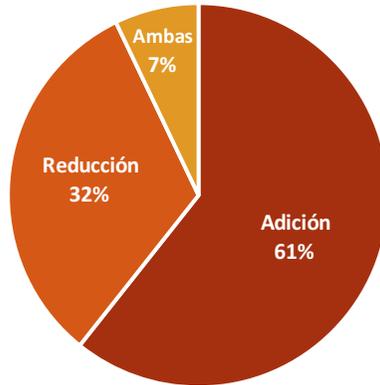
Como se ha adelantado, las sentencias interpretativas han asumido tres categorías: aditivas, reductoras y reductoras-aditivas. En la siguiente gráfica se demuestra cómo ha sido la distribución proporcional entre esas categorías:

---

<sup>276</sup> TC/0461/21 del 3 de diciembre de 2021, p. 26.

<sup>277</sup> TC/0441/19 del 10 de octubre de 2019, § 12.1.11.

TIPO DE SENTENCIA INTERPRETATIVA



Cuando el tribunal ha acudido a sentencias interpretativas, ha optado con mayor frecuencia por sentencias aditivas, las cuales comprenden un 61 % de la totalidad de veces que se ha hecho una interpretación conforme<sup>278</sup>. A seguidas, se encuentran las sentencias reductoras, representando casi un tercio (32 %) <sup>279</sup>, mientras que

<sup>278</sup> Las sentencias aditivas detectadas son las siguientes: TC/0161/13 del 12 de septiembre de 2013, TC/0563/15 del 4 de diciembre de 2015, TC/0170/16 del 12 de mayo de 2016, TC/0171/16 del 12 de mayo de 2016, TC/0484/16 del 18 de octubre de 2016, TC/0365/17 del 11 de julio de 2017, TC/0830/18 del 10 de diciembre de 2018, TC/0214/19 del 22 de julio de 2019, TC/0362/19 del 18 de septiembre de 2019, TC/0441/19 del 10 de octubre de 2019, TC/0037/20 del 10 de febrero de 2020, TC/0135/20 del 13 de mayo de 2020, TC/0182/20 del 23 de junio de 2020, TC/0482/20 del 29 de diciembre de 2020, TC/0146/21 del 20 de enero de 2021, TC/0508/21 del 21 de diciembre de 2021 y TC/0291/22 del 16 de septiembre de 2022.

<sup>279</sup> Las sentencias reductoras detectadas son las siguientes: TC/0093/12 del 21 de diciembre de 2012, TC/0266/13 del 19 de diciembre de 2013, TC/0001/15 del 28 de enero de 2015, TC/0093/16 del 13 de abril de 2016, TC/0188/20 del 14 de agosto de 2020, TC/0317/21 del 22 de septiembre de 2021, TC/0447/21 del 26 de noviembre de 2021, TC/0461/21 del 3 de diciembre de 2021 y TC/0411/22 del 8 de diciembre de 2022.

las sentencias de tipología mixta (reductora-aditiva), constituye el 7 % restante<sup>280</sup>. Si bien en la mayoría de las ocasiones el tribunal ha expresado de manera explícita el tipo de sentencia interpretativa que aplica, en algunas decisiones lo ha hecho de manera implícita, limitándose a dejar constancia de la variación que debe operar en la redacción de la norma impugnada<sup>281</sup>.

La distribución graficada demuestra, en lo que respecta a las aplicaciones de sentencias interpretativas, que: 1) el tribunal ha sido más tendente a agregar alguna palabra, frase u oración a alguna norma jurídica para poder salvar su constitucionalidad, en vez de acudir a alguna reducción; y 2) la jurisprudencia constitucional ha estimado más probable que las normas jurídicas incurran en omisiones inconstitucionales (en cuyo caso se aplica una sentencia aditiva), en comparación con el escenario de que una parte de la redacción de una norma sea inconstitucional (en cuyo caso, se aplica una sentencia reductora).

Anteriormente, ya se ofrecieron ejemplos con respecto a las sentencias aditivas y las reductoras, por lo que conviene aportar un ejemplo de la tercera categoría (reductoras-aditivas). En ocasión de una acción directa de inconstitucionalidad contra una resolución del Consejo del Poder Judicial, que disponía el uso de firma electrónica en ese poder del Estado, el tribunal estimó necesario el uso de una sentencia reductora-aditiva, en virtud de la cual procedía «suprimir o añadir [palabras] -según el contexto de cada disposición normativa-»<sup>282</sup>. En este sentido, en algunas disposiciones de

---

<sup>280</sup> Las sentencias reductoras-aditivas detectadas son las siguientes: TC/0339/14 del 22 de diciembre de 2014, y TC/0286/21 del 14 de septiembre de 2021.

<sup>281</sup> TC/0563/15 del 4 de diciembre de 2015, p. 93.

<sup>282</sup> TC/0286/21 del 14 de septiembre de 2021, § 13.49.

la resolución impugnada se eliminó una parte de su redacción, mientras que en otras partes se agregaron algunas palabras y frases. Esto se hizo con el objetivo de especificar que la regulación de la firma electrónica se debía limitar al ámbito administrativo del Poder Judicial, pues exclusivamente en ese aspecto es que alcanza la potestad reglamentaria del Consejo del Poder Judicial; lo que implicó: 1) eliminar algunas disposiciones que permitían la firma de documentos jurisdiccionales; y 2) agregar palabras para aclarar que la firma electrónica sólo aplica sobre documentos administrativos.

## 7.2. Medición de los cambios realizados

Los tribunales constitucionales son concebidos en la práctica constitucional comparada como «legisladores negativos», en el sentido de que su competencia se ha limitado tradicionalmente a la expulsión de normas jurídicas, es decir, a borrar contenido normativo que había sido agregado por medio del ejercicio del Poder Legislativo. Sin embargo, las sentencias interpretativas ofrecen la posibilidad de acercar a estos tribunales a la figura de «legislador positivo», en el sentido de que estos van más allá de una concepción original de su competencia, al modificar la redacción de una norma sometida a control concentrado de constitucionalidad.

Para entender hasta qué punto el Tribunal Constitucional ha incidido en la redacción de textos legales sometidos a constitucionalidad, conviene aportar un enfoque más concreto sobre la medición de los cambios realizados a través de las sentencias interpretativas. En este sentido, un parámetro objetivo para realizar esta medición es calcular la cantidad de palabras adicionadas o

reducidas de una disposición normativa a la cual se le aplica una interpretación conforme, con el objetivo de ver qué tan diferente es el texto impugnado al texto modificado para su conformidad con la Constitución.

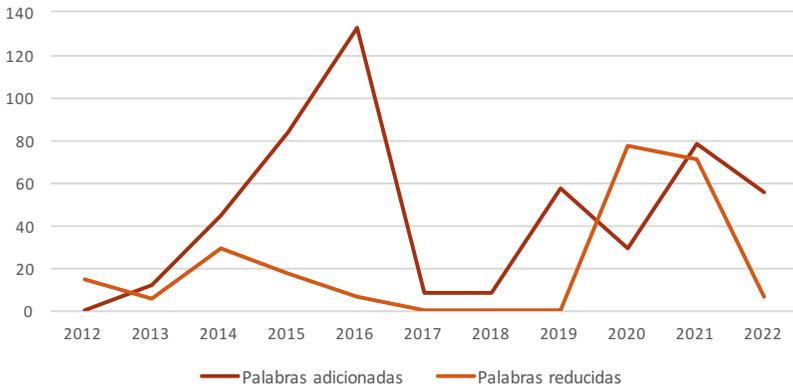
Ahora bien, es importante aclarar que una reducción en la cantidad de palabras no necesariamente implica una reducción de la regulación normativa; mientras que una adición de palabras no necesariamente deriva en una ampliación de la regulación normativa. En otras palabras, en ocasiones, adicionar palabras al texto implica restringirlo por medio de la aplicación de excepciones o limitaciones; mientras que a veces, reducir palabras al texto conlleva borrar esas excepciones o limitaciones. Un ejemplo de esto sucedió cuando el tribunal conoció de una acción directa de inconstitucionalidad contra una norma legislativa que establecía una lista abierta que incluía «otras medidas conservatorias» para asegurar el pago de los créditos tributarios o de las sanciones pecuniarias por infracciones. En este caso, se aplicó una sentencia aditiva para que esa redacción indicara «Las demás medidas conservatorias que prevé el Código de Procedimiento Civil»; por lo que se trata de una sentencia aditiva, pero que limitó el contenido normativo sólo a aquellas medidas conservatorias que se encuentran legalmente establecidas en el Código de Procedimiento Civil<sup>283</sup>.

Habiendo hecho esta aclaración, se presenta la siguiente gráfica sobre la cantidad de palabras que han sido agregadas y reducidas cada año estudiado por medio de sentencias interpretativas:

---

<sup>283</sup> TC/0830/18 del 10 de diciembre de 2018, § 10.54.

## EVOLUCIÓN POR CAMBIOS REALIZADOS



Como consecuencia lógica de que las sentencias aditivas representan el grueso de las sentencias interpretativas, las palabras adicionadas se encuentran por encima de las palabras reducidas. De hecho, la comparación es prácticamente del doble, pues el tribunal ha adicionado alrededor de 500 palabras a diversos textos normativos, mientras que ha reducido alrededor de 225. Casi en todos los años, el número de palabras adicionadas ha sido mayor que el de reducidas, con excepción de 2012 y 2020.

La evolución de las palabras adicionadas no ha seguido un patrón, más allá del hecho de que ha tenido una tendencia al alza, con el tiempo; lo que demuestra que a la hora de aplicar sentencias aditivas, el tribunal tiene la tendencia de agregar un mayor número de palabras, aunque este aumento no sea significativo. El pico más importante ocurrió en 2016, año en el cual el tribunal agregó alrededor de 125 palabras a varios textos legales. Esto no se debió al gran número de sentencias aditivas, sino a que a través de tres de

ellas se hicieron muchas variaciones textuales, promediando más o menos 40 palabras adicionadas por cada una de ellas.

Lo anterior se debió a que el tribunal se vio en la necesidad de hacer tres grandes aclaraciones normativas para salvar la constitucionalidad de las normas impugnadas: 1) explicar la excepción de los créditos salariales reconocidos por sentencias con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, con respecto a la inembargabilidad de bienes del Estado dominicano<sup>284</sup>; 2) especificar la inaplicabilidad a los órganos y entes constitucionales con autonomía reforzada de ciertas disposiciones de regulación por parte de la Dirección General de Contrataciones Públicas<sup>285</sup>; y 3) hacer varias aclaraciones en distintos artículos de la Ley núm. 172-13, sobre la Protección de Datos de Carácter Personal, incluyendo la especificación de que, con respecto a la solicitud de datos personales, «el procedimiento administrativo indicado no es preceptivo, sino facultativo»<sup>286</sup>.

La cantidad de palabras reducidas se mantuvo relativamente discreta, incluyendo algunos años en los cuales ni siquiera se emplearon sentencias reductoras, hasta que en 2020 y 2021 se alcanzaron las cifras más altas computadas en este renglón. En consecuencia, la tercera composición del tribunal ha sido la que ha acudido a la reducción de un mayor número de palabras en los textos normativos sometidos a examen de constitucionalidad. Por otro lado, también se puede concluir que la reducción no ha sido una técnica reiterada en la jurisprudencia constitucional, sino de uso aislado.

---

<sup>284</sup> TC/0170/16 del 12 de mayo de 2016, § 10.10.

<sup>285</sup> TC/0171/16 del 12 de mayo de 2016, § 9.13.

<sup>286</sup> TC/0484/16 del 18 de octubre de 2016, § 8.5.23.

Un ejemplo que ilustra una reducción importante de palabras sucedió en ocasión de una acción directa de inconstitucionalidad de una norma reglamentaria del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social sobre las competencias de la Dirección General de Drogas y Farmacias. Con respecto a la misma, el tribunal determinó que si bien era válido el requisito sobre la distancia entre dos farmacias como condición para la instalación de una nueva, no era razonable otro requerimiento que exigía la autorización de la Junta de Farmacias (cuya integración incluye asociaciones de competidores del sector privado), en razón de que estos podrían bloquear la entrada de nuevas farmacias al mercado. La reducción se aplicó en los siguientes términos (el texto tachado fue el eliminado por medio de la sentencia constitucional)<sup>287</sup>:

~~Anterior: Artículo 8.5.1.1. La Dirección General de Drogas y Farmacias procede a la evaluación de medida de distancia con relación a las farmacias más cercanas, luego el expediente es presentado y validado por la Junta de Farmacias, y se otorgará la Certificación de Medida de Distancia si cumple con la distancia establecida en el marco legal vigente. Si no es aprobado por la Junta de Farmacias, no se podrá presentar la solicitud formal de habilitación a la Dirección General de Habilitación y Acreditación de los Servicios de Salud, hasta que cumpla con el requisito de medida de distancia establecido, en cualquier caso, la decisión de la Junta de Farmacias deberá ser notificada al interesado en un plazo no mayor de 30 días.~~

<sup>287</sup> TC/0188/20 del 14 de agosto de 2020, § 7.1.8.

Este ejemplo pone en evidencia el alcance de la competencia del tribunal cuando se aplica una sentencia interpretativa. De hecho, la norma quedó sólo con un 35 % de su redacción original, por lo que casi dos tercios de las palabras que contenía fueron eliminados con el objetivo de salvarla, extirpando esa parte que resultaba contraria a la Constitución.

## VIII.

---

### EFFECTOS

#### 8.1. La aplicación en el tiempo

Las sentencias constitucionales en materia de acción directa de inconstitucionalidad son, en principio, de aplicación inmediata y no retroactiva. Esta inmediatez se debe al carácter obligatorio y vinculante de estas decisiones, lo cual evita que sean postergadas arbitrariamente, mientras que la irretroactividad es un principio constitucional que aplica a toda fuente de derecho. Ahora bien, el tribunal cuenta con la facultad de modular los efectos temporales de sus decisiones, en el sentido de que, excepcionalmente, las mismas pueden aplicarse de manera retroactiva o bien puede determinarse que su entrada en aplicación sea diferida. Se trata de mecanismos especiales, que buscan proteger las disposiciones constitucionales que, precisamente, son el objetivo de la sentencia que los adopta.

La aplicación retroactiva de los efectos de una sentencia constitucional es una alternativa excepcional, que se encuentra consagrada en el artículo 48 de la Ley núm. 137-11. La jurisprudencia constitucional aclara que esta graduación de sentencias hacia el pasado, sin embargo, no se hace de manera indefinida, sino que se debe establecer una limitación razonable a la misma, para evitar efectos desproporcionados, al tiempo que se indica que esta modalidad solamente aplica en casuísticas muy puntuales con el

objetivo de salvaguardar derechos fundamentales<sup>288</sup>. Así las cosas, las sentencias de efectos retroactivos buscan corregir actuaciones inconstitucionales pasadas, que trascienden a la actualidad.

El diferimiento de los efectos de una sentencia constitucional hacia el futuro conlleva la técnica clásica del *vacatio legis*, en virtud de la cual una alteración del ordenamiento jurídico es decidida, pero la misma se aplicará luego de pasado un tiempo determinado. Este tipo de sentencias se deriva del párrafo III del artículo 47 de la Ley núm. 137-11, siendo el principal objetivo de la inconstitucionalidad diferida evitar la generación de una situación más perjudicial que la que se pretende resolver<sup>289</sup> por medio de la expulsión de una norma jurídica o su interpretación conforme. En otras palabras, el interés es impedir un cambio abrupto, particularmente con respecto a legislaciones que versan sobre temas especialmente importantes para el funcionamiento de procesos e instituciones.

En consecuencia, este mecanismo sirve para crear un período transitorio, en el cual la sociedad pueda acoplarse al nuevo estado de normalidad y el legislador pueda dar respuesta al cambio normativo por medio de alguna nueva regulación, esta vez ajustada al marco constitucional. Es por esto por lo que algunos autores reconocen una utilidad doble a las sentencias de efectos diferidos: 1) ofrecen la posibilidad de evitar un vacío normativo, pues se da tiempo al Poder Legislativo de crear una norma sustitutiva; y 2) se evita que el Tribunal Constitucional acuda de manera desproporcionada a las sentencias aditivas, para dejar la corrección de la norma al legislador<sup>290</sup>.

---

<sup>288</sup> TC/0085/21 del 20 de enero de 2021, § 11.2.5.

<sup>289</sup> TC/0110/13 del 4 de julio de 2013, § 10.12.

<sup>290</sup> MACHO (Alberto), *op. cit.*, p. 249.

Para entender mejor la evolución temporal del uso de sentencias con variaciones en la aplicación temporal, se ilustra la cantidad usada por año con esta naturaleza:



Las sentencias con variaciones temporales en sus efectos son ciertamente una excepción en la jurisprudencia constitucional, representando solamente un 1.3 % de las decisiones estudiadas. Es importante aclarar que esa cantidad se refiere, casi en su totalidad, a sentencias de inconstitucionalidad diferida (*vacatio legis*)<sup>291</sup>, mientras que una se refiere a aplicación retroactiva de sus efectos<sup>292</sup>. Esto

<sup>291</sup> Sentencias que aplicaron efectos diferidos: TC/0110/13 del 4 de julio de 2013, TC/0274/13 del 26 de diciembre de 2013, TC/0234/14 del 25 de septiembre de 2014, TC/0339/14 del 22 de diciembre de 2014, TC/0489/15 del 6 de noviembre de 2015, TC/0286/21 del 14 de septiembre de 2021, TC/0317/21 del 22 de septiembre de 2021, TC/0447/21 del 26 de noviembre de 2021 y TC/0085/22 del 5 de abril de 2022.

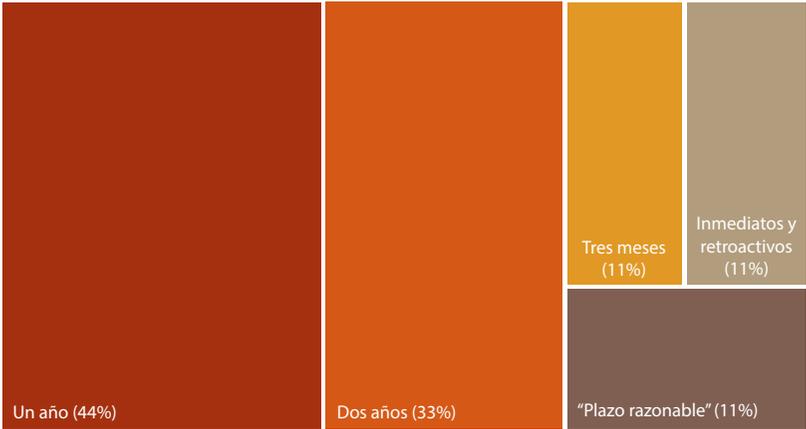
<sup>292</sup> Sentencia que aplicó efectos retroactivos: TC/0161/13 del 12 de septiembre de 2013. Ahora bien, debe acotarse que podrían identificarse otras decisiones, muy puntuales, en las que se determinó que la inconstitucionalidad declarada favorecía a los accionantes. Esos casos no fueron contabilizados, pues para fines metodológicos se prefirió

permite concluir que la alternativa de emplear efectos retroactivos es una cuestión excepcional.

En lo que respecta a la evolución temporal, parecería que a partir de 2013 el tribunal empezaba asumir un uso mínimo, pero presente, de las sentencias con variaciones en sus efectos temporales, pero esto se detuvo desde 2016 hasta 2020, años en los cuales no se empleó este mecanismo. En todo caso, a partir de 2021 se retomó esta práctica, por lo que su uso ha sido llevado a cabo por la primera y tercera composición, sin que la segunda haya optado por esta figura.

Las aplicaciones de variaciones en los efectos temporales de sentencias constitucionales no siempre han sido por una misma cantidad de tiempo, sino que esta se ajusta al período que el tribunal estime razonable. A continuación, se puede visualizar cómo se han dividido proporcionalmente las sentencias constitucionales en este sentido:

### APLICACIONES ATÍPICAS EN CUANTO AL TIEMPO



tomar en cuenta solo aquellas decisiones con efectos retroactivos generales, es decir, *erga omnes*.

En la mayoría de los casos (alrededor de tres cuartas partes) el tribunal ha optado por una inconstitucionalidad diferida de un año o más, pues ha aplicado una *vacatio legis* de un año el 44 % de las veces que ha utilizado sentencias con variación en la aplicación temporal, mientras que lo ha hecho por dos años en un 33 % de las ocasiones. Ofrecer al menos un año resulta un enfoque prudente, pues se le da tiempo suficiente al Congreso Nacional para respetar el proceso de formación de las leyes, al tiempo de que no se aceleran indebidamente los debates políticos, necesarios en una democracia. Ahora bien, la diferencia entre dos y un año es importante, sin que se haya esclarecido hasta el momento un parámetro definido que distinga cuándo deba acudir a una u otra opción.

Para completar los porcentajes ofrecidos, se hace constancia de que han sucedido tres situaciones atípicas (cada una habiendo sido aplicada sólo una vez en la jurisprudencia constitucional): 1) inconstitucionalidad diferida por un período de tres meses, siendo el lapso temporal más corto que ha ofrecido el tribunal; 2) la inconstitucionalidad diferida por un «plazo razonable», siendo un período indefinido que abre la puerta a la permanencia de una norma inconstitucional en el ordenamiento jurídico; y 3) inconstitucionalidad con efectos inmediatos y retroactivos. Se trata de escenarios excepcionales, pues la tendencia del tribunal, como se ha visto, es sólo variar los efectos hacia el futuro, no hacia el pasado, y por un período de, al menos, un año.

Para entender mejor el alcance de cada una de estas categorías se ofrecerá un ejemplo de ellas. Con respecto a la inconstitucionalidad diferida por dos años, el tribunal aplicó esta medida cuando declaró la inconstitucionalidad de la integración de los legisladores de la provincia de La Romana en el Consejo de Directores

de la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM). El tribunal estimó que una expulsión inmediata de cinco de los miembros que en ese momento conformaban el citado consejo de directores hubiera generado una importante afectación a esa institución. En consecuencia, el plazo fue ofrecido para que el Congreso Nacional legislara sobre la materia e indicara una nueva composición de la dirección colegiada de COAAROM<sup>293</sup>.

Un segundo escenario se refiere a la inconstitucionalidad diferida por un año, alternativa a la cual acudió el tribunal en ocasión de la declaratoria de inconstitucionalidad del requisito casacional de 200 salarios que establecía la norma procesal. Esto se fundamentó en que una inconstitucionalidad inmediata causaría «una situación muy compleja a la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que la expondría a un caos, por la carga de trabajo que se generaría»<sup>294</sup>. En todo caso, en la práctica el legislador tomó mucho más tiempo que la *vacatio legis* de un año (que culminó a inicios de noviembre de 2016), pues no fue sino hasta inicios de 2023 que se dictó la Ley núm. 2-23 sobre Recurso de Casación, estatuyendo que el nuevo requisito casacional es de 50 salarios.

El caso puntual de diferimiento por tres meses de los efectos de la sentencia constitucional se refiere a una decisión que declaró la inconstitucionalidad de una serie de disposiciones reglamentarias del Consejo del Poder Judicial que regulaban el uso de la virtualidad sobre cuestiones jurisdiccionales. Esto se hizo a los fines de que las partes procesales y los servidores del sistema de justicia pudieran adecuarse a esa sentencia constitucional, para así evitar el entor-

---

<sup>293</sup> TC/0234/14 del 25 de septiembre de 2014, § 10.12.

<sup>294</sup> TC/0489/15 del 6 de noviembre de 2015, § 8.5.15.

pecimiento de los procesos en curso<sup>295</sup>. Se puede observar cómo, en este caso, el tribunal no ofreció el plazo necesariamente para que interviniera una nueva legislación, sino para que la sociedad e instituciones públicas pudieran tener tiempo de asumir los cambios normativos derivados de la sentencia constitucional.

El único caso en el cual el tribunal se limitó a aplicar una inconstitucionalidad diferida durante un «plazo razonable» fue cuando se declaró la inconstitucionalidad de la Ley núm. 91-83, que crea el Colegio de Abogados de la República, en virtud de errores en el procedimiento legislativo. En esa ocasión, el tribunal determinó que esta situación debía ser subsanada por otra legislación, sin que hasta su promulgación se expulsara formalmente del ordenamiento jurídico la norma declarada inconstitucional, con el objetivo de evitar una desprotección de la clase jurídica nacional<sup>296</sup>. Si bien esto permitía una situación indefinida en sede legislativa, fue promulgada la Ley núm. 3-19, que instituye el Colegio de Abogados de la República Dominicana.

Por último, la única sentencia constitucional detectada que aplicó expresamente sus efectos de manera inmediata y retroactiva *erga omnes* se refiere a la declaratoria de inconstitucionalidad del impuesto sobre cada usuario telefónico para la implementación de la portabilidad numérica. En este sentido, el tribunal determinó que ese impuesto no podría ser cobrado de manera genérica e indiscriminada, sino exclusivamente sobre aquellas personas que optaran por el servicio de portabilidad numérica; por lo que incluyó un mandato especial de devolver el monto pagado por

---

<sup>295</sup> TC/0286/21 del 14 de septiembre de 2021, § 14.17.

<sup>296</sup> TC/0274/13 del 26 de diciembre de 2013, § 8.2.e.

concepto de este impuesto a los usuarios que no optaron por el referido servicio<sup>297</sup>.

Una última observación de relevancia en torno a la modulación temporal de los efectos de las sentencias constitucionales hace alusión a que los dos principales temas han sido: proceso general, con tres sentencias de este tipo, y función pública, con dos sentencias. En el ámbito de los procesos resulta lógico acudir a inconstitucionalidades diferidas, para no aplicar cambios abruptos que podrían afectar la seguridad jurídica y la confianza de las personas en el sistema de justicia; así como para permitir al legislador reconfigurar la normativa procesal. En el ámbito de la función pública, el tribunal aplicó esos diferimientos cuando hizo variar la composición de órganos colegiados, de manera tal que el legislador tuviera tiempo para redefinir orgánicamente los mismos y no se vieran en la obligación de expulsar inmediatamente a parte de su composición.

## 8.2. Las exhortaciones

Cuando el tribunal toma una decisión declarando la inconstitucionalidad de alguna norma, o bien constatando una omisión legislativa, puede optar por el dictamen de una sentencia exhortativa. Esta consiste en la decisión que incluye una invitación a los órganos con poder legislativo, primordialmente al Congreso Nacional y ocasionalmente a otros órganos que detentan potestad reglamentaria, a regular algo, normalmente para evitar que suce-

---

<sup>297</sup> TC/0161/13 del 12 de septiembre de 2013, § 10.11.

da un vacío jurídico o que se perpetúe uno existente. Se trata de una exhortación, por lo que no se obliga conminatoriamente a las autoridades competentes a crear normas, sino que se confía en su voluntad de preservar un ordenamiento jurídico coherente y sin vacíos normativos que afecten a la sociedad.

La facultad de dictar sentencias exhortativas se encuentra expresamente consagrada en el párrafo III del artículo 47 de la Ley núm. 137-11. La justificación de esta modalidad de sentencias reside en que se preserva la separación de los poderes, en la medida de que el tribunal se limita a declarar la inconstitucionalidad de una norma y así dejarle al Poder Legislativo la tarea de la creación de una nueva. Esto no significa que siempre se deja a total libertad del legislador la configuración normativa, sino que en ocasiones se le trazan criterios en torno a la nueva norma, para evitar que la misma choque por segunda vez con la Constitución<sup>298</sup>. En consecuencia, el tribunal no se repliega en la figura de legislador negativo, pero tampoco asume desmedidamente la de legislador positivo por medio del uso reiterado de sentencias interpretativas<sup>299</sup>. El tribunal resume esta tesis indicando que «la jurisdicción constitucional puede controlar los límites en que opera el Parlamento o el Congreso Nacional, sin sustituir su genuina función en la producción de leyes generales encargadas por la Constitución»<sup>300</sup>.

A este tipo de sentencias también se les suele llamar «bilaterales», en virtud de que generan una interacción entre dos órganos para poder concluir la sustitución normativa: el tribunal que de-

<sup>298</sup> V. TC/0447/21 del 26 de noviembre de 2021, § 11.3.

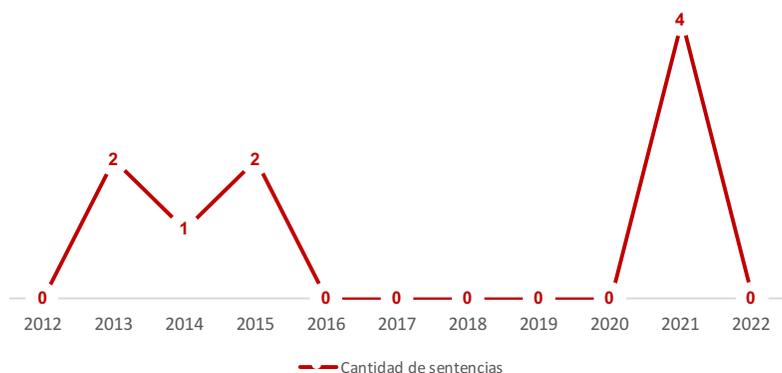
<sup>299</sup> MACHO (Alberto), *op. cit.*, p. 258.

<sup>300</sup> TC/0549/20 del 29 de diciembre de 2020, p. 33.

clara la inconstitucionalidad de la norma, y el órgano emisor de la misma, que interviene para crear una sustitutiva, pero respetando en esta ocasión los parámetros de constitucionalidad. Se trata de un género muy particular, pues en el resto de los procesos constitucionales el tribunal suele tomar una decisión unilateralmente e imponerla a las partes procesales y/o a la sociedad en general. Este tipo de sentencia conlleva un riesgo importante: la inercia del legislador; pues el mismo podría optar por no acudir al llamado de la jurisdicción constitucional, incluso en aquellos casos en los cuales eso genere un vacío legal.

Conviene estudiar en cuántas ocasiones el tribunal ha dictado sentencias exhortativas, para comprender el alcance de esta figura en la jurisprudencia constitucional:

CANTIDAD DE SENTENCIAS EXHORTATIVAS



Las sentencias exhortativas han sido utilizadas en un número muy reducido de ocasiones, pues componen sólo un 1.3 % del

total de las decisiones estudiadas<sup>301</sup>; por lo que el tribunal no suele acudir usualmente a esta práctica<sup>302</sup>. En sentido contrario, puede interpretarse que, en la mayoría de los casos en los que se declara la inconstitucionalidad de alguna norma, el tribunal entiende que su eliminación pura y simple no distorsionará el ordenamiento jurídico, por lo que no haría falta requerir la intervención legislativa por medio de una exhortación.

Con respecto a su evolución histórica, las sentencias exhortativas tuvieron presencia discreta desde 2013 a 2016, para luego tener un pico en 2021, mientras que en el resto de los años no fueron detectadas decisiones con esta naturaleza. De ahí que hayan sido la primera y la tercera composición las que acudieron en mayor medida a esta práctica. Más allá de lo anterior, no ha sido posible identificar patrones en torno al uso de este tipo de sentencia, por lo que su empleo no ha obedecido a una tendencia en particular.

La evolución de las sentencias exhortativas es bastante similar a la de las sentencias de modulación temporal. Esto se explica en virtud de que un 77 % de las sentencias exhortativas han sido,

---

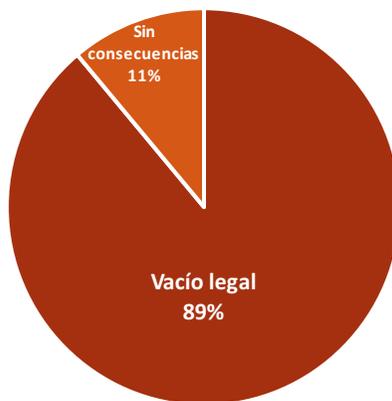
<sup>301</sup> Para esta investigación se han contabilizado aquellas sentencias que expresamente se reconocen como exhortativas, incluyendo la exhortación correspondiente sobre la modificación de alguna norma jurídica por parte de la autoridad correspondiente. Se hace esta aclaración, pues existen casos en los cuales el tribunal ha hecho exhortaciones sobre cuestiones administrativas, como cuando exhortó al Poder Ejecutivo a mejorar las condiciones salariales de los servidores policiales (TC/0012/21 del 20 de enero de 2021, § 8.54)

<sup>302</sup> Sentencias exhortativas: TC/0110/13 del 4 de julio de 2013, TC/0274/13 del 26 de diciembre de 2013, TC/0234/14 del 25 de septiembre de 2014, TC/0189/15 del 15 de julio de 2015, TC/0489/15 del 6 de noviembre de 2015, TC/0113/21 del 20 de enero de 2021, TC/0286/21 del 14 de septiembre de 2021, TC/0317/21 del 22 de septiembre de 2021, y TC/0447/21 del 26 de noviembre de 2021.

al mismo tiempo, sentencias con modulación temporal, particularmente de inconstitucionalidad diferida hacia el futuro. La justificación de esa correlación se debe a que el tribunal, cuando declara alguna la inconstitucionalidad de una norma y desea que el legislador llene el vacío normativo, entonces mantiene la vigencia de la misma temporalmente, para que el Poder Legislativo tenga tiempo suficiente de cumplir con la exhortación. Al mismo tiempo, la colocación de un plazo al diferimiento está supuesto a servir como una presión temporal sobre el legislador, para que no postergue indefinidamente su trabajo de crear una norma sustitutiva.

Las exhortaciones de las sentencias constitucionales varían en su alcance, pues algunas conllevan el vacío normativo en caso de no ser cumplidas, mientras que otras son meras recomendaciones sin consecuencias prácticas para el ordenamiento jurídico. A continuación, puede observarse cómo ha ocurrido esta distribución entre las dos categorías citadas:

ALCANCE DE EXHORTACIONES



El criterio predominante en lo que respecta al alcance de las sentencias exhortativas ha sido el vacío legal (representando un 89 % de los casos), lo que demuestra que el tribunal prefiere optar por una exhortación con consecuencias, de manera que el legislador se vea en la obligación de actuar, en vez de tener la posibilidad de mantenerse inerte. Este vacío legal puede manifestarse en dos escenarios: 1) cuando se expulsa una norma del ordenamiento jurídico de manera diferida y se le hace una exhortación al Poder Legislativo, pues se generaría ese vacío en caso de no legislar; y 2) cuando el tribunal constata una omisión legislativa, considerando que la ausencia de actuación legislativa que responda a la exhortación implica que se mantenga inconstitucionalmente la referida omisión.

Conviene ilustrar ambas situaciones con ejemplos. El primer escenario ocurrió en ocasión de la declaratoria de inconstitucionalidad diferida del Reglamento para el Otorgamiento del Auxilio de la Fuerza Pública, emitido por la Procuraduría General de la República. El dispositivo de esa sentencia constitucional claramente indicó que ocurría un vacío legal, en caso de no cumplirse la exhortación de legislar sobre la facultad ejecutiva jurisdiccional, pues estableció que «si al vencimiento del plazo consignado en el ordinal TERCERO del dispositivo de la presente sentencia [diferimiento por dos años de la inconstitucionalidad] el Congreso Nacional no ha dictado la legislación correspondiente, la Resolución (...) devendrá inconstitucional con todos sus efectos»<sup>303</sup>.

El segundo escenario sucedió cuando el tribunal constató la existencia de un vacío normativo en torno a la facultad constitu-

---

<sup>303</sup> TC/0110/13 del 4 de julio de 2013, p. 16.

cional del presidente de la República de conceder indultos, ante lo cual exhortó al Congreso Nacional a subsanar esta situación, por medio de la aprobación de una ley a tal efecto<sup>304</sup>. En este caso, puede observarse que la falta de actuación del legislador implicaría perpetrar el vacío normativo que ya se ha constatado por medio de la sentencia constitucional.

El 11 % restante del alcance de las exhortaciones hace alusión a aquellos escenarios puntuales en los que el tribunal ha dictado una sentencia exhortativa, sin que la misma conllevara un vacío legal, en caso de no llevarse a cabo. Esto sucedió en el caso recientemente explicado de la inconstitucionalidad diferida por un «plazo razonable» de la Ley núm. 91-83, que creaba el Colegio de Abogados de la República, pues no se produjo un vacío legal dado que la ley declarada inconstitucional se mantuvo vigente hasta que la ley sustitutiva fue promulgada (Ley núm. 3-19, que instituye el Colegio de Abogados de la República Dominicana)<sup>305</sup>. Como se constató anteriormente, el riesgo de este enfoque, que no aplica posibles consecuencias, es dar espacio a la inercia legislativa.

---

<sup>304</sup> TC/0189/15 del 15 de julio de 2015, § 9.11.

<sup>305</sup> TC/0274/13 del 26 de diciembre de 2013, pp. 29-30.

## IX.

---

### MEDIDAS ESPECIALES

#### 9.1. Medidas cautelares

El otorgamiento de medidas cautelares es una facultad que el tribunal tiene habilitada con respecto a algunos de los procesos constitucionales, siendo la medida por excelencia la suspensión del acto sometido a análisis de constitucionalidad. Esto se materializa especialmente en los recursos de revisión de decisión jurisdiccional y los recursos de revisión de sentencia de amparo, en ocasión de los cuales el tribunal puede optar, previa solicitud de parte interesada, por la suspensión de la sentencia recurrida en revisión. Esto se deriva del artículo 54.8 de la Ley núm. 137-11, en el caso del recurso de revisión de decisión jurisdiccional, y de una aplicación analógica en el caso del recurso de revisión de sentencia de amparo, pues en este último proceso constitucional no existe una norma que expresamente consagre la facultad de ordenar la suspensión. En igual sentido, se aplica el artículo 4 del Reglamento Jurisdiccional, el cual consagra el inicio de los procesos constitucionales relativos a las medidas cautelares, haciendo referencia expresa a que estas aplican con base a recursos de revisión<sup>306</sup>.

---

<sup>306</sup> El artículo 4 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional dispone: «Los procesos constitucionales se iniciarán de la manera siguiente: (...) c) Las solicitudes de

Ahora bien, esta competencia no se ha extendido hasta el momento con respecto a las acciones directas de inconstitucionalidad. En este proceso constitucional tampoco existe ninguna disposición legal ni reglamentaria que habilite el otorgamiento de medidas cautelares. Por el contrario, la jurisprudencia constitucional ha estimado que esta figura procesal no es propia de la acción directa, particularmente cuando se materializa a través de una solicitud de suspensión, en la medida de que este proceso constitucional está concebido para procurar la expulsión del ordenamiento jurídico de una norma<sup>307</sup>. En consecuencia, el principal argumento que ha expresado el tribunal se refiere a que «no se establece disposición alguna que faculte al Tribunal a suspender cautelarmente actos estatales objetados por inconstitucionalidad o procesos judiciales en curso»<sup>308</sup>.

Este argumento debe ser complementado, en todo caso, con otros fundamentos. Esto se debe a que en el recurso de revisión de sentencia de amparo tampoco existe un sustento normativo expreso, pero el tribunal ha optado por aplicar su autonomía procesal y dictar medidas cautelares al efecto. El argumento que da respuesta a este planteamiento ha sido adelantado por el propio tribunal: la naturaleza especial que tiene la acción directa de inconstitucionalidad. Mientras que en los recursos de revisión se trata de la suspensión de un acto que sólo afecta a las partes procesales, en las acciones directas se pondría en suspensión un acto que, en la mayoría de los casos, tiene un alcance más amplio sobre la sociedad. En este

---

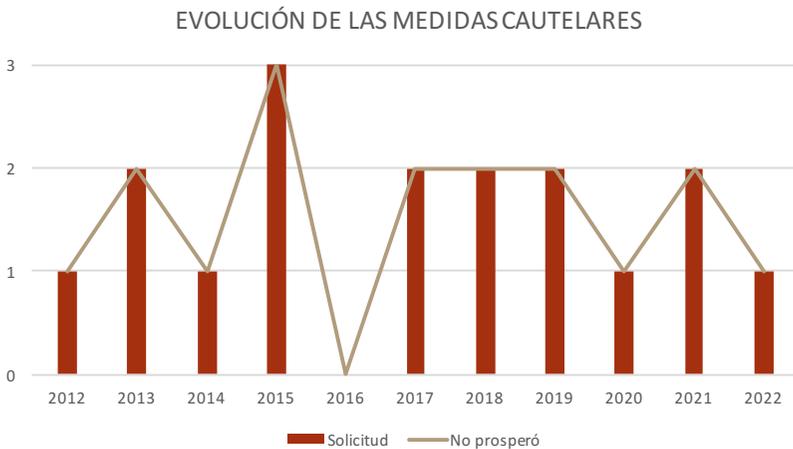
medidas cautelares, mediante el depósito de las mismas en la Secretaría del tribunal que dictó la sentencia recurrida o en la Secretaría del Tribunal Constitucional».

<sup>307</sup> TC/0068/12 del 29 de noviembre de 2012, § 8.8.

<sup>308</sup> TC/0149/13 del 12 de septiembre de 2013, § 9.4.

último escenario una suspensión sería más lesiva, pues generaría inseguridad jurídica, independientemente de cuál sea el resultado final de la acción directa.

Una vez presentados estos planteamientos iniciales, conviene observar en cuántas veces el tribunal ha conocido de medidas cautelares<sup>309</sup> y cuál ha sido su decisión al efecto:



La conclusión más notoria es que el tribunal, en ninguna ocasión, ha acogido una medida cautelar en materia de acción directa, a los fines de suspender el acto objeto de la impugna-

<sup>309</sup> Se han considerado exclusivamente aquellas medidas cautelares cuya decisión consta expresamente en las sentencias constitucionales que resuelven acciones directas de inconstitucionalidad (excepto el caso de la Sentencia TC/0112/15 del 5 de junio de 2015, que falló una solicitud de medida cautelar primero que la acción directa bajo la codificación de «TC-01» [normalmente reservada para las acciones directas]). Se hace esta aclaración, pues es posible que en la jurisprudencia constitucional se haya codificado como «TC-07» (normalmente reservada las solicitudes de suspensión de ejecución de sentencia) alguna solicitud de medida cautelar sobre un acto que, simultánea o posteriormente, fue accionado de manera directa en inconstitucionalidad.

ción en inconstitucionalidad. De esta manera, es un criterio jurisprudencial consolidado rechazar las solicitudes de medidas cautelares, por estimar que no existe fundamento jurídico para basar una facultad del tribunal en este sentido. Es importante destacar que todas las medidas cautelares solicitadas fueron concretamente requerimientos de suspensión del acto impugnado, ante lo cual el tribunal recalcó que no es posible suspender provisionalmente un acto a través de este proceso constitucional con efectos *erga omnes*.

La evolución histórica de las solicitudes de medidas cautelares se mantiene fluctuante, pero no ha superado las tres ocasiones por año. En todo caso, es posible observar cómo quienes accionan en inconstitucionalidad no han dejado de intentar la suspensión provisional de los actos que impugnan, incluso cuando el criterio del tribunal al respecto ha sido invariable. Esto puede deberse: 1) al desconocimiento de este criterio jurisprudencial; o 2) al intento de hacer variar el mismo.

Los temas con mayor número de solicitudes de suspensión han sido: proceso penal (3), proceso civil (2), función pública (2) y presupuesto estatal (2). Las dos primeras categorías se justifican en el interés de las partes procesales de pretender la suspensión de los efectos, sea de una sentencia erróneamente accionada en inconstitucionalidad, o de una regla procesal que desean que no se le aplique a un proceso en curso. La tercera categoría probablemente se deba al interés de que una regla administrativa no se aplique a algún servidor público o potencial funcionario; mientras que la última categoría se debe a la premura que conlleva la aprobación y ejecución del presupuesto estatal cada año.

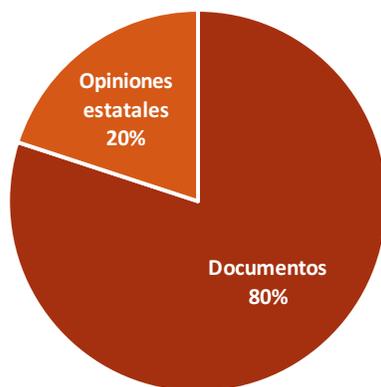
## 9.2. Medidas de instrucción

Las medidas de instrucción no son una figura procesal ajena a la acción directa de inconstitucionalidad, pues estas pueden servir para que el tribunal recabe la información necesaria para decidir tanto la admisibilidad de una acción como para fundamentar su criterio en cuanto al fondo. Se trata de una herramienta que evita que el tribunal decida con base en el desconocimiento sobre cierta información necesaria, por lo que se consolida la tutela judicial efectiva, al fallar las acciones directas.

Esta facultad se encuentra consagrada en el artículo 42 de la Ley núm. 137-11, la cual habilita al tribunal para requerir «informes técnicos» a instituciones públicas y privadas a los fines de tener un mejor conocimiento de causa, en ocasión de alguna acción directa. Si bien la legislación se limita al requerimiento de informes técnicos, esta se debe interpretar a la luz del principio de oficiosidad, artículo 7.11 de la Ley núm. 137-11, en el sentido de también permitir la realización de otras medidas de instrucción, como es la solicitud de documentos certificados a instituciones públicas.

Para entender cómo se han dividido las medidas de instrucción ordenadas, es de utilidad observar el siguiente gráfico:

### MEDIDAS DE INSTRUCCIÓN ORDENADAS



Ante todo, es importante aclarar que sólo fue posible identificar medidas de instrucción en alrededor de un 1 % de las sentencias constitucionales estudiadas, por lo que se trata de una figura procesal a la cual el tribunal no suele acudir. Por demás, todos los hallazgos se refieren a medidas de instrucción ordenadas de oficio por el tribunal. Cuando ha dictado una medida de instrucción, el tribunal ha preferido hacerlo a los fines de solicitar documentos certificados de instituciones públicas, representando un 80 % de todas las medidas de instrucción. El 20 % restante se encuentra compuesto por solicitudes de opiniones estatales o «informes técnicos».

A continuación, se ofrece un ejemplo de cada escenario. El tribunal hizo una solicitud de documentos en ocasión de una acción directa interpuesta por una asociación sin fines de lucro, con el interés de requerir al Departamento de Asociaciones Sin Fines de Lucro de la Secretaría General del Ministerio Público una certi-

ficación en la que se hiciera constar si la accionante se encontraba debidamente incorporada<sup>310</sup>. Esto le permitió al tribunal poder determinar la legitimación procesal activa, pues la comprobación de la incorporación de las personas jurídicas es un requisito jurisprudencial que condiciona la admisibilidad de las acciones directas.

Por otro lado, el tribunal también dictó una medida de instrucción para la sustanciación de una acción directa contra una legislación que estableció un Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos, de la Industria Metalúrgica y Minera. En esa ocasión, se optó por una solicitud de informe técnico a la Superintendencia de Pensiones, para que esta «informara respecto del status jurídico de los fondos de pensiones creados por leyes especiales»<sup>311</sup>. Ese informe le sirvió de fundamento al tribunal para poder entender que el referido fondo especializado operaba «al margen de la regulación y supervisión de pensiones», razón por la cual se estimó que los empleados del citado sector deben cotizar bajo las modalidades generales de fondos de pensiones.

### 9.3. Inconstitucionalidades por conexidad

La declaratoria de inconstitucionalidad de una norma jurídica conlleva, en ocasiones, un impacto sobre otras normas, por la conexión que existe entre ellas, sea por jerarquía o por relación dentro de un mismo marco regulatorio. En consecuencia, podría ocurrir la situación de que, al expulsar una norma del ordenamiento jurídico, el tribunal incurriera en el error de

<sup>310</sup> TC/0346/22 del 28 de octubre de 2022, § 9.o.

<sup>311</sup> TC/0190/13 del 21 de octubre de 2013, § 9.4.20.

dejar vigentes otras que, a pesar de no haber sido impugnadas a través de la misma acción, se derivan de la norma impugnada u ofrecen una regulación conexas. Ante estas situaciones, el tribunal puede optar por declarar la inconstitucionalidad por conexidad de esas normas intrínsecamente relacionadas con aquella declarada inconstitucional.

Ahora bien, es importante aclarar que el uso de este recurso no siempre implica necesariamente la expulsión de una norma, sino que también podría ser su interpretación conforme por medio de una sentencia interpretativa<sup>312</sup>. En igual sentido, han sucedido situaciones atípicas, en virtud de las cuales se ha declarado la inconstitucionalidad por conexidad en virtud de una expulsión del ordenamiento jurídico de una norma a través de una sentencia anterior (no la misma sentencia que decide la inconstitucionalidad por conexidad); es decir, se aplica la inconstitucionalidad por conexidad a través de una sentencia constitucional posterior, cuando lo tradicional es utilizar una sola decisión para ambas cosas (declarar la inconstitucionalidad principal y la inconstitucionalidad por conexidad)<sup>313</sup>.

Esta facultad especial se encuentra expresamente consagrada en la legislación, pues el artículo 46 de la Ley núm. 137-11 habilita la anulación tanto de las normas conexas como de los actos de aplicación de la norma declarada inconstitucional. La jurisprudencia constitucional también ha sustentado esta facultad en el artículo 7.11 de la Ley núm. 137-11, que consagra el principio de oficiosidad, en la medida en que el mismo sirve

---

<sup>312</sup> TC/0508/21 del 21 de diciembre de 2021, p. 224.

<sup>313</sup> V. TC/0238/14 del 26 de septiembre de 2014, p. 20.

para llevar a cabo acciones que se encuentran particularmente dirigidas a la toma de decisiones que protejan de la mejor manera los derechos fundamentales<sup>314</sup>. Ahora bien, no existen reglamentaciones más concretas sobre cómo emplear esta facultad, particularmente en lo que respecta al pronunciamiento del órgano emisor de la norma que pudo no haber tenido la oportunidad de argumentar sobre las normas conexas, ante lo cual la práctica constitucional comparada ha diseñado procedimientos por vía jurisprudencial<sup>315</sup>.

En esencia, se pueden dar dos escenarios en los cuales sucede la inconstitucionalidad por conexidad, como fue adelantado. El primero de ellos se materializa cuando una norma jurídica de rango normativamente superior a otra es declarada inconstitucional, en cuyo caso, la norma inferior debe seguir la suerte de la superior. El segundo se refiere a aquellas normas que dan contenido y/o definen la manera en la cual se ejecutará una disposición general; por lo que, si la disposición general es declarada inconstitucional, esta misma consecuencia debe pesar sobre las disposiciones más concretas<sup>316</sup>.

Para complementar esta teoría general, se puede observar la evolución del uso de inconstitucionalidades por conexidad:

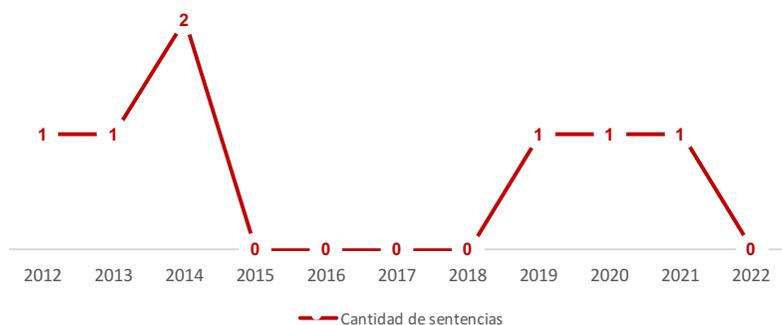
---

<sup>314</sup> TC/0200/13 del 8 de noviembre de 2013, § 9.3.

<sup>315</sup> POLO (Esteban), «La declaratoria de inconstitucionalidad de normas por conexidad en Ecuador», *Revista de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar*, núm. 38, 2022, p. 70, disponible en línea, <https://www.redalyc.org/journal/900/90073995004/html/> [consulta 1 enero 2023].

<sup>316</sup> V. TC/0339/14 del 22 de diciembre de 2014, § 16.10.

CANTIDAD DE SENTENCIAS EN LAS QUE SE DECLARA  
INCONSTITUCIONALIDAD POR CONEXIDAD



La inconstitucionalidad por conexidad ha sido un recurso al cual el tribunal ha acudido en un número muy reducido de ocasiones; de hecho, sólo en un 1 % de todas las sentencias estudiadas<sup>317</sup>. En consecuencia, la misma ha sido reservada para escenarios puntuales, en los que se ha considerado estrictamente necesaria tal medida. Su evolución en la historia jurisprudencial demuestra que se inició con un uso discreto, pero presente, desde 2012 a 2014, para luego tener una pausa de 2015 a 2018, y finalmente reactivarse a partir de 2019. Esta fluctuación demuestra que no existe un patrón con respecto al empleo de esta herramienta procesal.

<sup>317</sup> Sentencias que han declarado la inconstitucionalidad por conexidad: TC/0033/12 del 15 de agosto de 2012, TC/0200/13 del 7 de noviembre de 2013, TC/0238/14 del 26 de septiembre de 2014, TC/0339/14 del 22 de diciembre de 2014, TC/0362/19 del 18 de septiembre de 2019, TC/0037/20 del 10 de febrero de 2020 y TC/0508/21 del 21 de diciembre de 2021.

Para ilustrar el uso de la inconstitucionalidad por conexidad se aportarán dos ejemplos, uno relativo a la inconstitucionalidad propiamente dicha de una norma conexas, y otro referente a la interpretación conforme de una norma conexas<sup>318</sup>. El primer escenario se materializó en virtud de la acogida de una acción directa de inconstitucionalidad contra una norma legislativa que fijaba un impuesto sobre el registro de actos civiles, judiciales o extrajudiciales, el cual resultaba desproporcionado con respecto al servicio público prestado. En este sentido, el tribunal estimó necesario declarar la inconstitucionalidad por conexidad de otras disposiciones de esa ley, por estimar que las mismas daban contenido y establecían la manera de poner en práctica la referida norma declarada inconstitucional<sup>319</sup>.

Con respecto al segundo escenario, el tribunal declaró la inconstitucionalidad de la norma legislativa que prohibía a las agrupaciones políticas establecer alianzas electorales con partidos políticos. En consecuencia, el tribunal estimó necesario hacer una interpretación conforme de otras partes de la ley, específicamente en la sección de definiciones, a los fines de aclarar que los términos de fusión, alianza y coalición «deben interpretarse de manera extensiva a las agrupaciones y movimientos políticos»<sup>320</sup>. Si bien esa otra parte de la norma no fue impugnada en inconstitucionalidad, el tribunal actuó oficiosamente, a los fines de evitar una contradicción normativa que generaría confusión, máxime después del dictamen de una sentencia constitucional al efecto.

---

<sup>318</sup> Es importante acotar que no se ejemplificará el escenario en el cual la inconstitucionalidad de una norma jerárquicamente superior impacta a una norma conexas inferior. Esto se debe a que no se han podido identificar casos de esta naturaleza en la jurisprudencia constitucional, lo cual, lógicamente, no impide que en un futuro se presenten.

<sup>319</sup> TC/0339/14 del 22 de diciembre de 2014, § 16.10.

<sup>320</sup> TC/0037/20 del 10 de febrero de 2020, p. 32.



## X.

---

# OBJETO Y DECISIÓN

### 10.1. Tipos de objetos atacados

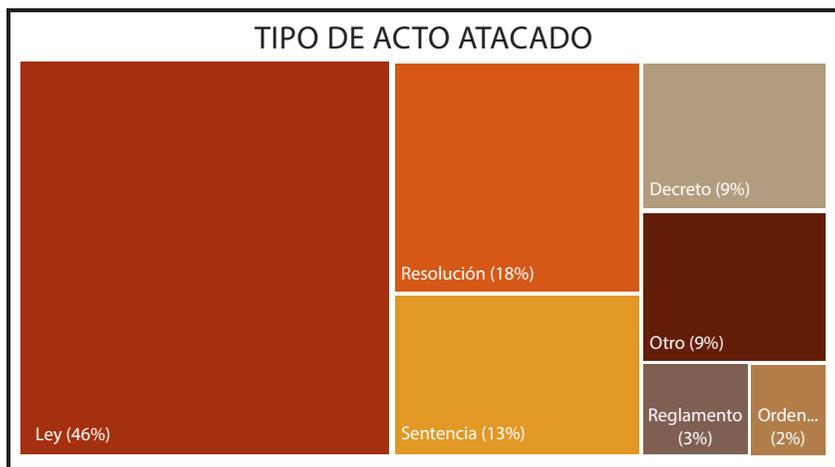
La admisibilidad de las acciones directas de inconstitucionalidad está condicionada a que su interposición sea contra los actos descritos en el artículo 185.1 de la Constitución y el artículo 36 de la Ley núm. 137-11: «leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas». La interpretación actual del Tribunal Constitucional sobre el objeto de una acción directa hace una lectura exegética de esos actos, aclarando que no importa el alcance de los mismos, siempre y cuando sea uno de los anteriormente enumerados de manera expresa<sup>321</sup>. En igual sentido, debe tenerse presente que accionar contra uno de los actos descritos no implica una admisibilidad automática de la acción, pues pueden darse otras causales de inadmisibilidad que van desde la falta de fundamentación de la instancia hasta la existencia de cosa juzgada constitucional.

El siguiente gráfico permite comprender cómo se han distribuido proporcionalmente las acciones directas interpuestas en el período estudiado, según el acto impugnado en inconstitucionalidad<sup>322</sup>:

---

<sup>321</sup> TC/0502/21 del 20 de diciembre de 2021, § 10.5.

<sup>322</sup> Es importante aclarar que, para fines metodológicos, en este capítulo se ha utilizado la cantidad de objetos impugnados en inconstitucionalidad, no así el número de sen-



Las leyes (entendidas en el sentido estricto: leyes del Congreso Nacional) componen prácticamente la mitad de todos los actos impugnados por vía de acción directa (46 %). Esto se explica por dos razones básicas, una de relevancia histórica y otra de relevancia normativa. Con respecto a la primera razón (histórica), los tribunales constitucionales fueron concebidos como órganos extrapoder que funcionaran como «legisladores negativos», con la misión de expulsar del ordenamiento jurídico aquellas normas creadas por los «legisladores positivos» (Congreso Nacional), por lo que este

---

tencias emitidas. Esto se debe a que en una misma sentencia puede haber más de un objeto atacado (p. e.: se impugna simultáneamente una ley y su reglamento de aplicación) o, incluso, más de un tipo de decisión con respecto a un solo objeto atacado (p. e.: se acoge la acción con respecto a un artículo de una ley, pero se rechaza con respecto a otro). Por otro lado, se debe aclarar que tanto en este capítulo como en los demás, cuando se usa el término «impugnado», se hace con el propósito de hacer referencia a un acto contra el cual se interpuso una acción directa de inconstitucionalidad. En cambio, se usa el término «declarado inconstitucional», o alguna redacción similar, para hacer alusión a la decisión del tribunal en este sentido.

último está supuesto a ser el órgano constitucional sobre el cual se ejerce una mayor vigilancia.

Con respecto a la segunda razón (normativa), las leyes congresuales son tradicionalmente normas que aplican a todo el territorio nacional y tienen mayor vocación de impactar a la sociedad en sentido general, en virtud de que el Congreso Nacional retiene la potestad de legislar sobre «toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución», según el artículo 93.1.q de la Constitución. En tal sentido, el producto por excelencia del Congreso (las leyes), tiene un mayor alcance y, en consecuencia, un mayor número de personas (físicas y jurídicas) que pudieran tener reparos sobre la constitucionalidad de esas normas. Se han impugnado piezas legislativas con independencia de su naturaleza: leyes orgánicas, leyes ordinarias, códigos sustantivos, códigos procesales, etc.

La categoría siguiente son las resoluciones, las cuales representan un 18 % del total de los actos impugnados; es decir, alrededor de dos de cada 10 impugnaciones recaen en resoluciones. La razón principal por la cual se encuentra en segundo puesto se debe a que se trata de una denominación amplia, que abarca varios tipos de actos que se originan en varios órganos del Estado y tienen distintos alcances normativos. Por un lado, el Poder Legislativo (concretamente, una de las cámaras legislativas) puede dictar una resolución haciendo una recomendación de gestión pública a la Presidencia de la República, en cuyo caso se trata de un acto exhortativo. Por otro lado, el Poder Ejecutivo (concretamente, uno de los ministerios) puede dictar una resolución regulando el sector del que se encuentra encargado, en cuyo caso se trata de una norma de alcance general;

o bien puede dictar una resolución decidiendo imponer una sanción a un individuo, en cuyo caso se trata de una determinación de carácter particular. Estas y otras manifestaciones demuestran la amplitud conceptual del término «resolución» y, en consecuencia, el porcentaje de impugnabilidad de este tipo de actos.

La tercera categoría se refiere a las sentencias, provenientes de los juzgados de paz hasta la Suprema Corte de Justicia, las cuales acumulan un 13 % del total de los actos impugnados. El Tribunal Constitucional ha sostenido un precedente invariable en torno a la inadmisibilidad de este tipo de actos, por estimar que las decisiones jurisdiccionales no son pasibles de ser impugnadas por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad. Esto no ha sido impedimento para que muchos accionantes intenten atacar una sentencia a través de este proceso constitucional. En todo caso, las sentencias figuran cada vez menos como objetos de acciones directas, en virtud de la comprensión de la comunidad jurídica del precedente en la materia.

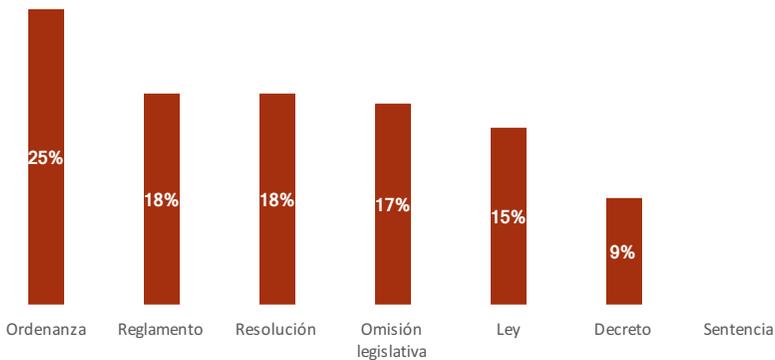
A seguidas se encuentran los decretos, representando un 9 %. Los decretos pueden variar en el área abordada, pues el artículo 128.1.b no dispone limitación en este sentido ni en su amplitud normativa, pero teniendo como restricción un ejercicio de la potestad reglamentaria apegada al principio de legalidad. En este sentido, alrededor de 1 de cada 10 actos impugnados son decretos, lo que representa un examen importante a este tipo de decisiones provenientes de la Presidencia de la República.

Los reglamentos (3 %) y las ordenanzas (2 %), constituyen una porción limitada de los actos impugnados, sobre todo debido a que se trata de documentos que no son tan recurrentes como otros actos, ni tienen un alcance tan impactante como otras

normas jerárquicamente superiores<sup>323</sup>. Por último, la categoría de «otros» engloba el 9 % restante, incluyendo impugnaciones contra omisiones legislativas, la Constitución misma, tratados internacionales, oficios, circulares, entre otros. Esto último demuestra la diversidad de objetos con los que ha tenido que lidiar el tribunal, y hasta la creatividad de quienes accionan en inconstitucionalidad.

Después de haber explicado la distribución proporcional de los actos impugnados, conviene conocer cuál ha sido la probabilidad de acogida (inconstitucionalidad y/o interpretación conforme) de cada una de las categorías abordadas:

PROBABILIDAD DE ACOGIDA POR OBJETO DE LA ACCIÓN



<sup>323</sup> En todo caso, conviene aclarar que algunos decretos presidenciales constituyen reglamentos de aplicación de distintas leyes. En estos escenarios, se ha optado por computar esos casos bajo la denominación de «decreto» en vez de «reglamento», por estimar que así se logra una mejor precisión para determinar los actos normativos de la Presidencia de la República.

Las ordenanzas han sido el tipo de acto más propenso a ser declarado inconstitucional; de hecho, 1 de cada 4 ordenanzas impugnadas, por vía de acción directa, terminaron siendo expulsadas del ordenamiento jurídico. Si bien las ordenanzas pueden provenir de distintos orígenes, en su mayoría se refieren a decisiones municipales por medio de las cuales se impone algún arbitrio. Este tipo de decisiones son una de las más propensas a ser declaradas inconstitucionales por las diversas restricciones que impone la Constitución sobre la creación de arbitrios, en virtud de su artículo 200. Un ejemplo de esto es la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ordenanza núm. 07-2011, dictada por el Concejo Municipal del Municipio de Bajos de Haina, que disponía tarifas para el rodaje por esa demarcación de camiones de transporte de materiales sólidos<sup>324</sup>. En este sentido, el tribunal estimó que ese arbitrio colidía con el impuesto nacional sobre la placa de los vehículos de motor, por lo que devino en inconstitucional.

A seguidas, se encuentran los reglamentos y las resoluciones<sup>325</sup>, comprendiendo cada uno de estos un 18 % de probabilidad de acogida de la acción directa, en lo que a ellos respecta. Este tipo de actos enfrenta una doble dificultad: 1) deben producirse respetando la Constitución (como todo tipo de acto); y 2) la autoridad que los emite debe respetar la potestad reglamentaria y la jerarquía normativa (sobre todo con respecto a las leyes aplicables). De hecho, el irrespeto del principio de legalidad en la potestad reglamentaria

---

<sup>324</sup> TC/0121/20 del 12 de mayo de 2020, § 9.12.

<sup>325</sup> Es importante aclarar que una parte de las resoluciones se trata, al igual que las ordenanzas, de decisiones municipales, pues no existe uniformidad en la denominación. En consecuencia, a esta categoría aplican, *mutatis mutandis*, los razonamientos hechos en la categoría de ordenanzas.

ha sido una razón recurrente para declarar la inconstitucionalidad de este tipo de actos; tal fue el caso de la Resolución núm. R-MEM-REG-048-2017, que establecía el régimen concesional de las explotaciones mineras en la República Dominicana, dictada por el Ministerio de Energía y Minas. El Tribunal entendió que el referido ministerio se excedió en sus facultades cuando reguló ese aspecto del sector minero, pues no contaba con «la debida habilitación legislativa delegada y expresa»<sup>326</sup>.

La siguiente categoría son las omisiones legislativas, teniendo las acciones directas en su contra un 17 % de probabilidad de ser acogidas. En estos casos, el tribunal analizó que la Constitución establecía una reserva de ley que ordenaba legislar sobre alguna materia, y posteriormente, ponderó si sobre la misma existía un vacío normativo o, por el contrario, el Congreso Nacional había actuado. Esta cifra sirve para demostrar, al menos jurisdiccionalmente, el nivel de cumplimiento del Poder Legislativo de los mandatos constitucionalmente previstos para legislar. Un ejemplo de una inconstitucionalidad por omisión legislativa sucedió cuando el tribunal constató que el Congreso no había legislado en torno a la participación ciudadana directa por medio de referendos, contraviniendo el mandato constitucional en este sentido<sup>327</sup>.

Las leyes se sitúan con un 15 % de probabilidad de inconstitucionalidad y/o interpretación conforme. Se trata de una cifra promedio, tomando en cuenta que la posibilidad de que una acción sea acogida, total o parcialmente, es de un 13 % (como se vio en el Capítulo I). En consecuencia, las leyes son menos propensas a

---

<sup>326</sup> TC/0601/18 del 10 de diciembre de 2018, § 12.8.

<sup>327</sup> TC/0113/21 del 20 de enero de 2021, § 10.2.14.

ser declaradas inconstitucionales que otros instrumentos más específicos y sectoriales, pero más propensas que otros instrumentos que podrían tener vocación general, como los decretos. Un ejemplo de esta categoría es la declaratoria de inconstitucionalidad de un artículo legal que disponía la publicidad de la designación de agentes de seguridad pública a particulares e instituciones, pues se estimó que esto colocaba en riesgo tanto a las personas protegidas como a los agentes<sup>328</sup>.

Deben hacerse dos aclaraciones sobre las leyes como objetos de una acción directa. En primer lugar, las leyes no tuvieron que enfrentar el debate de «efectos particulares» o «efectos generales» que resultó en la inadmisibilidad de una importante cantidad de acciones contra resoluciones, reglamentos, decretos, etc. En segundo lugar, las leyes comprenden la distribución más balanceada entre inconstitucionalidad e interpretación conforme, pues de ese 15 % previamente descrito, prácticamente la mitad se refiere a inconstitucionalidades (expulsión del ordenamiento jurídico) y la otra mitad se refiere a interpretaciones conforme (sentencias interpretativas). Esto demuestra que, en comparación con otros tipos de normas, la jurisdicción constitucional ha tenido una mayor tendencia a mantener la vigencia de normas legislativas, pero aplicándoles las correcciones correspondientes, cuando determina la acogida de una acción directa.

Los decretos han tenido un 9 % de probabilidad de ser declarados inconstitucionales, situándose por debajo de la legislación y las demás categorías explicadas. Su posición puede ser interpretada como un manejo adecuado de la potestad reglamentaria

---

<sup>328</sup> TC/0012/21 del 20 de enero de 2021, § 8.25.

de la Presidencia de la República, salvo las excepciones de lugar debidamente corregidas por la jurisprudencia constitucional. Un ejemplo de inconstitucionalidad en esta categoría fue la expulsión del ordenamiento jurídico de un artículo del Decreto núm. 392-16, que crea e integra una comisión para examinar y rendir un informe a la Presidencia de la República sobre todo lo concerniente a los terrenos de la urbanización Los Tres Brazos. Ese artículo disponía la suspensión de toda operación de venta y desalojo de inmuebles en ese sector, por lo que el tribunal estimó que el Poder Ejecutivo se extralimitó en sus facultades constitucionales, al asumir una función jurisdiccional reservada al Poder Judicial<sup>329</sup>.

Las sentencias, al igual que la propia Constitución, los tratados internacionales, los oficios y las circulares, han tenido un 0 % de probabilidad de ser declarados inconstitucionales. Esto se debe, sobre todo, a que las acciones directas interpuestas contra estos actos han sido declaradas inadmisibles, debido a que el tribunal estima que el conocimiento de las mismas sería una desnaturalización de este proceso constitucional.

Para culminar con este acápite, se estudiarán cuáles normas en específico han sido las más impugnadas en el período estudiado, y cuáles han sido las más propensas a ser declaradas inconstitucionales y/o a ser modificadas por medio de una sentencia interpretativa. Conocer los objetos más atacados permitirá saber sobre cuáles actos el Tribunal Constitucional concentra su labor jurisdiccional, teniendo presente que las acciones directas no son procesos iniciados de oficio, sino por las personas accionantes con legitimación procesal activa.

---

<sup>329</sup> TC/0044/22 del 11 de febrero de 2022, § 11.10.16.

Los cinco actos más impugnados han sido: el Código Procesal Penal (con 24 impugnaciones); el Código de Trabajo (con 14 impugnaciones); la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos (con 14 impugnaciones); la Ley núm. 3726-53 y sus modificaciones, sobre Procedimiento de Casación (con 12 impugnaciones), y la Ley núm. 176-07, sobre el Distrito Nacional y los Municipios (con 10 impugnaciones). Esto demuestra que el interés de las personas accionantes varía en cuanto a tema, pues se abordan desde asuntos de partidos políticos hasta laborales, y en cuanto al área regulada, pues se abordan desde cuestiones procesales hasta sustantivas. Un denominador común entre las normas descritas es que todas son leyes, en el sentido estricto, y regulan aspectos de amplio interés y alcance nacional.

Por su parte, los cinco actos que han sido más propensos a ser declarados inconstitucionales, y/o a ser interpretados de manera conforme, han sido<sup>330</sup>: la Ley núm. 631-16, para el Control y Regulación de Armas, Municiones y Materiales Relacionados (con un 60 % de acogida de las acciones en su contra); la Ley núm. 15-19, Orgánica del Régimen Electoral<sup>331</sup> (con un 50 % de acogida); la Ley núm. 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos (con un 33 % de acogida); el Código Procesal Civil (con un 22 % de acogida) y la Ley núm. 1306-bis y sus modificaciones, sobre Divorcio (con un 22 % de acogida). Estos datos deben servir como reflexión al Poder Legislativo para que, al momento de la redacción y discusión de las propuestas

---

<sup>330</sup> Se han tomado en cuenta, para fines metodológicos, aquellos actos contra los cuales figuran, al menos, cinco impugnaciones.

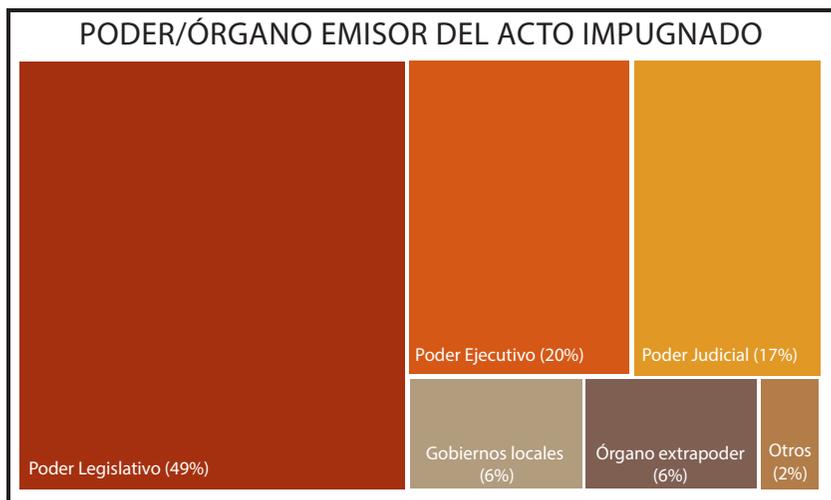
<sup>331</sup> Esta norma fue derogada por la Ley núm. 20-23, que regula esta materia actualmente.

de ley, los congresistas eviten incurrir en inconstitucionalidades, al tiempo que se mantenga una sana actualización de las normas legislativas que impida que disposiciones creadas hace décadas devengan en inconstitucionales por la evolución misma de la sociedad y del derecho.

## 10.2. Órganos emisores

El objeto de una acción directa de inconstitucionalidad puede provenir de alguno de los distintos órganos del Estado, cuyos actos no pueden subvertir el orden constitucional, en virtud del artículo 73 de la Constitución. Esto alcanza a los tres poderes del Estado (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial), a los órganos extrapoder o con autonomía reforzada (como la Junta Central Electoral, la Junta Monetaria, el Tribunal Superior Electoral, entre otros), y a los gobiernos locales (puntualmente, a los concejos de regidores). En consecuencia, existe una amplia diversidad de actores que pueden figurar como partes accionadas en el marco de este proceso constitucional.

En la siguiente gráfica puede observarse la distribución proporcional del poder u órgano del cual han provenido los actos impugnados en inconstitucionalidad por las personas accionantes:



El Poder Legislativo acapara prácticamente la mitad de las impugnaciones en inconstitucionalidad que son llevadas ante el tribunal. Esta cifra se encuentra en consonancia con la vista, en el acápite anterior, que coloca a las leyes en sentido estricto (que sólo pueden ser producidas por el Poder Legislativo) como el acto más atacado por esta vía, a lo cual se suman las omisiones legislativas. Tal como se explicó con anterioridad, de los poderes constituidos, el Poder Legislativo tiene la competencia normativa más amplia dentro de nuestro Estado constitucional. Esto hace que sus normas impacten a un mayor número de personas y de manera más trascendental, lo cual genera mayores disconformidades por quienes estiman que alguna ley no es constitucional.

En segundo lugar se encuentra el Poder Ejecutivo, el cual ha emitido un quinto de todos los actos impugnados en inconstitucionalidad. Esta cifra acumula tanto los decretos presidenciales como las resoluciones, reglamentos y actos similares que emanan

de los ministerios estatales, las direcciones generales, los consejos especiales, entre otros. En algunos casos se trata de normas de alcance general a toda la población, mientras que en otros se trata de disposiciones sectoriales. Independientemente de su naturaleza, el Poder Ejecutivo representa una parte importante de los actos que el tribunal debe revisar por vía de la acción directa.

Los actos del Poder Judicial componen un 17 % del total de los impugnados. Sin embargo, una gran parte de esta cifra ha terminado siendo declarada inadmisibile en virtud del precedente consolidado en torno a la imposibilidad de revisar decisiones jurisdiccionales a través de una acción directa de inconstitucionalidad. En todo caso, hay otro tipo de decisiones que componen en menor medida esta categoría, que son las resoluciones del Consejo del Poder Judicial, las cuales son pasibles de ser impugnadas en inconstitucionalidad, siempre y cuando se cumplan los otros requisitos de admisibilidad.

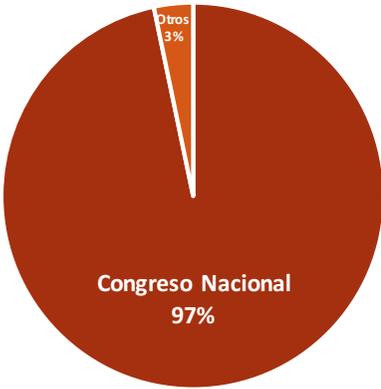
Los gobiernos locales, por su parte, concentran un 6 % del total de los actos impugnados. Se trata de resoluciones y ordenanzas que provienen de las distintas demarcaciones de todo el país, sobre todo provenientes de los Concejos de Regidores, pues estos son los órganos que ejercen funciones regulatorias en el ámbito local. Se trata de un porcentaje discreto, el cual se explica en el hecho de que los gobiernos locales tienen un margen de acción limitado, considerando que la forma de Estado a nivel nacional es el Estado unitario descentralizado (aunque este último aspecto se encuentre actualmente en desarrollo).

Los órganos extrapoder o de autonomía reforzada también conforman un 6 % del total. Es importante tener presente que estos regulan sectores muy específicos, y sus competencias se en-

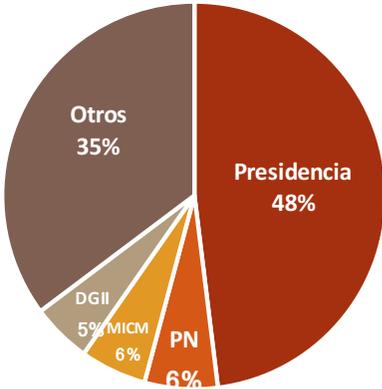
cuentran debidamente limitadas por la legislación y Constitución. En consecuencia, esto puede explicar esa presencia discreta de los actos emanados por órganos extrapoder. Finalmente, la categoría de «otros» (2 %) acumula aquellos actos emanados por otros tipos de entidades, incluyendo personas del derecho privado, los cuales han sido erróneamente impugnados por vía de una acción directa de inconstitucionalidad.

Esta distribución general se encuentra desglosada, según cada poder u órgano emisor del acto impugnado, en las siguientes gráficas:

PODER LEGISLATIVO

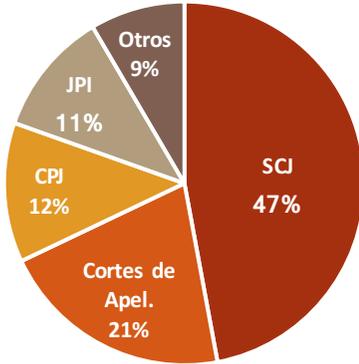


PODER EJECUTIVO

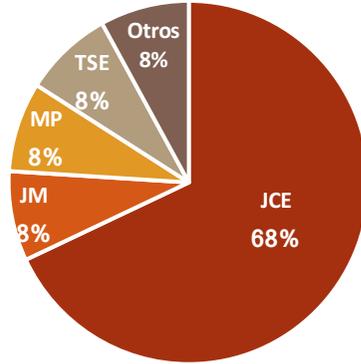


## EL COMPORTAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

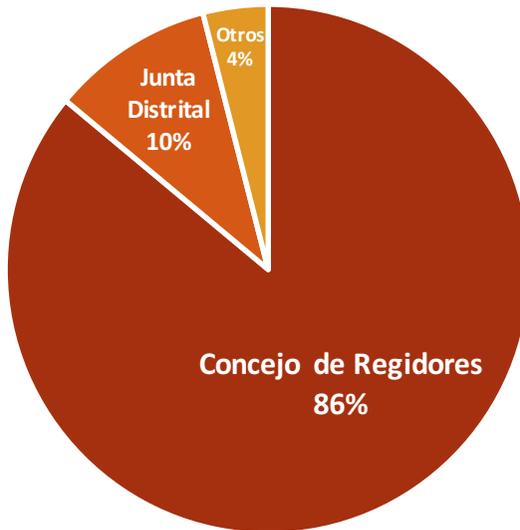
### PODER JUDICIAL



### ÓRGANOS EXTRAPODERO O CON AUTONOMÍA REFORZADA



### GOBIERNOS LOCALES



En el Poder Legislativo, el órgano predominante es el Congreso Nacional (con un 97 %). Esto se debe, obviamente, a que las leyes pasan por un proceso bicameral, en virtud del cual tanto la Cámara de Diputados como el Senado de la República aprueban esas normas. El porcentaje restante (3 %) se refiere, sobre todo, a aquellos actos que emanan de una sola de las cámaras legislativas, sea por tratarse de una resolución meramente exhortativa o de una decisión que es competencia exclusiva de una de las cámaras, como la participación en la elección de ciertas autoridades.

En el Poder Ejecutivo, la predominancia reside en la Presidencia de la República, la cual acapara prácticamente la mitad de los actos impugnados en inconstitucionalidad en esta categoría. La amplitud temática de la potestad reglamentaria y el alcance normativo de los decretos explican en gran medida por qué los actos presidenciales componen la mayoría de las impugnaciones del Poder Ejecutivo. Las instituciones que siguen son: la Policía Nacional (con un 6 %), normalmente tratándose de actos administrativos de desvinculación de servidores policiales; el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (con un 6 %) con regulaciones en distintos sectores económicos, pero especialmente en relación con los combustibles; la Dirección General de Impuestos Internos, con regulaciones específicas en materia tributaria. El 35 % restante se diluye entre muchos otros ministerios, direcciones, comisiones y similares, poniendo en evidencia la multiplicidad de actores en el marco del Poder Ejecutivo.

En el Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia alcanza casi la mitad de los actos impugnados en inconstitucionalidad, lo cual se debe a que las partes procesales pretenden atacar

una sentencia definitiva en sede judicial, aunque a esto deben sumarse también las regulaciones jurisdiccionales dispuestas por el pleno de la Suprema Corte de Justicia. Las sentencias de las cortes de apelación (21 %) y las de los juzgados de primera instancia (11 %) se distribuyen un tercio entre ambos. Por su parte, al Consejo del Poder Judicial se le atribuye un 12 % de los actos impugnados, normalmente refiriéndose a impugnaciones sobre regulaciones administrativas y/o jurisdiccionales en el marco del Poder Judicial.

En los órganos extrapoder o con autonomía reforzada, alrededor de dos tercios de los actos impugnados fueron emitidos por la Junta Central Electoral. Esta última es, probablemente, el órgano extrapoder que debe lidiar con un mayor número de disidencias en la sociedad y los partidos políticos, en virtud de las impugnaciones que buscan preservar los distintos intereses en ocasión de los certámenes electorales. A seguidas, se encuentran empatados, con 8 % cada uno, la Junta Monetaria, el Ministerio Público y el Tribunal Superior Electoral, órganos cuyas decisiones tienen impactos más específicos y que han resultado ser menos controversiales, al menos constitucionalmente, que las decisiones de la Junta Central Electoral.

Finalmente, en los gobiernos locales, la amplia mayoría de los actos impugnados provienen de los Concejos de Regidores (86 %), pues son los órganos con mayor competencia normativa en esas demarcaciones. Por su parte, las juntas distritales (10 %), también conforman esta categoría, considerando que tienen competencias de regulación, pero más limitadas territorialmente, pues su rango de acción se circunscribe a los distritos municipales.

### 10.3. Decisiones alcanzadas

En el acápite anterior se definieron cinco categorías principales en las que se pueden clasificar los actos impugnados en inconstitucionalidad: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, órganos extrapoder y gobiernos locales. En este acápite, el interés reside en estudiar cuál ha sido la distribución de los tipos de decisiones del Tribunal Constitucional con respecto a los actos impugnados, siendo las alternativas principales: constitucionalidad, inconstitucionalidad, interpretación conforme e inadmisibilidad. Esto permitirá conocer cuáles poderes/órganos producen actos más tendentes a ser declarados inconstitucionales por el tribunal.

En la siguiente gráfica se puede observar la distribución por tipo de decisión de los actos emanados de cada una de las cinco categorías anteriormente descritas:



Según la probabilidad de declaratoria de inconstitucionalidad y/o de interpretación conforme del acto emitido, las categorías se organizan en el siguiente orden: gobiernos locales (52 %), Poder Legislativo (14 %), Poder Ejecutivo (12 %), órganos extrapoder (8 %) y Poder Judicial (5 %). Existe una distancia muy notoria entre los gobiernos locales y el resto de las categorías, pues se ha acogido la acción directa en más de la mitad de los casos que envuelven algún acto municipal o distrital. Se trata de una proporción preocupante, y que debe llamar atención a las autoridades locales, a los fines de una mejor comprensión del derecho constitucional y de los precedentes aplicables en la materia.

En todo caso, este desbalance puede explicarse también en el hecho de que las autoridades locales, a diferencia de las nacionales, no cuentan con el mismo personal técnico, en el área jurídica, que pueda asesorarles, sobre todo por tratarse de instituciones que manejan presupuestos más limitados y también por encontrarse dispersas en todas las áreas del país, incluidas las más remotas. Por demás, la estricta potestad normativa de los Concejos de Regidores y las Juntas Distritales crean la posibilidad de que se sobrepasen estas limitaciones. Esto ha sucedido, sobre todo, con la creación de arbitrios, pues los mismos encuentran como restricciones principales la existencia de una contraprestación al munícipe y que el arbitrio no colida con un impuesto nacional.

En segundo lugar se encuentra el Poder Legislativo, teniendo una probabilidad de inconstitucionalidad y/o interpretación conforme de un 14 %. Tal como se refirió con anterioridad, en relación con las leyes (a lo cual se suman otras resoluciones y las omisiones legislativas), se trata de una cifra promedio. El Poder Legislativo posee, por demás, el porcentaje más alto de constitucionalidad, con

un 48 %. El estudio en conjunto de los datos mencionados refleja que el TC es más tendente a analizar el fondo de una acción directa con respecto a los actos u omisiones del Poder Legislativo, en comparación con las otras categorías, pues se declaró la inadmisibilidad en un 38 % de los casos, sólo comparable con los gobiernos locales.

En tercer lugar está el Poder Ejecutivo, situándose con un 12 % de probabilidad de que sus actos sean declarados inconstitucionales y/o interpretados conforme a la Constitución. Se trata de la categoría intermedia, pues no se manifiestan tantas inconstitucionalidades como en los gobiernos locales, pero sí más que en el Poder Judicial. Por demás, debe tenerse presente que alrededor de dos tercios de las acciones interpuestas contra los actos del Poder Ejecutivo han terminado siendo declaradas inadmisibles, por lo que el tribunal ha entrado al fondo sólo en el tercio restante.

En cuarto lugar se encuentran los órganos extrapoder, cuyos actos tienen un 8 % de probabilidad de ser declarados inconstitucionales y/o interpretados conforme a la Constitución. El tribunal analiza el fondo de alrededor de un cuarto de las acciones interpuestas contra los actos de esta categoría, decantándose por la constitucionalidad en la mayoría de los casos. Esto es razonable en el entendido de que este tipo de órganos cuenta con un personal técnico capacitado específicamente en el área sujeta a su regulación, la cual, por demás, se encuentra explícita en la Constitución y las leyes orgánicas aplicables en cada caso.

Por último, el Poder Judicial tiene la probabilidad más baja de inconstitucionalidad y/o interpretación conforme de sus actos, con solamente un 5 %. Esto se debe, sobre todo, a que las acciones contra los actos del Poder Judicial son mayoritariamente declaradas inadmisibles (9 de cada 10, de hecho) por tratarse de acciones

directas contra decisiones jurisdiccionales. Los actos que sí son analizados en cuanto al fondo son aquellas resoluciones normativas.

Para culminar con este acápite resulta interesante conocer cuáles instituciones en específico, dentro de las categorías mencionadas, son las más propensas a que sus actos sean declarados inconstitucionales y/o se les aplique una sentencia interpretativa<sup>332</sup>. En orden de probabilidad de inconstitucionalidad, se encuentran las siguientes instituciones: Concejos de Regidores (53 %), Consejo del Poder Judicial (37 %), Congreso Nacional (15 %). Previamente, ya se ha explicado por qué la primera y la tercera han demostrado una mayor tendencia a inconstitucionalidad con respecto a otras, por lo que conviene aclarar sólo lo relativo a la segunda. En el caso del Consejo del Poder Judicial, un argumento reiterado en la jurisprudencia constitucional ha sido que algunas de sus resoluciones rebasan la potestad reglamentaria en virtud de que regulan asuntos jurisdiccionales, cuando su competencia se limita a cuestiones administrativas. Ejemplos sobre este último aspecto se han aportado en otras partes de este trabajo.

#### 10.4. Argumentos abordados

La división clásica del contenido de la Constitución distingue su parte orgánica de su parte dogmática. La orgánica hace referencia a la definición de la estructura del Estado, en lo que respecta a las competencias de sus distintos órganos y poderes, mientras que la dogmática incluye el listado de derechos fundamentales,

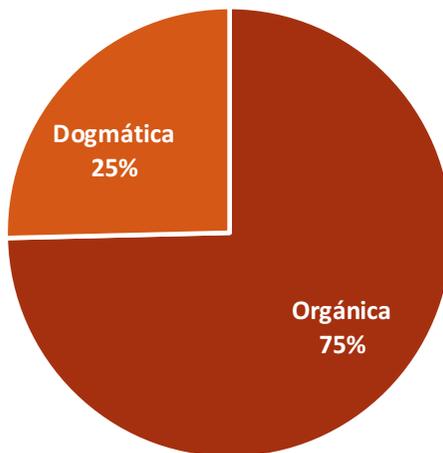
---

<sup>332</sup> Se han tomado en cuenta, para fines metodológicos, aquellas instituciones contra cuyos actos figuran, al menos, diez impugnaciones.

sus garantías de protección y otras regulaciones en lo que a ellos respecta. Si bien existen otras secciones como el preámbulo, el Tribunal Constitucional ha fundamentado sus decisiones en las disposiciones normativas concretas que se encuentran en las citadas dos partes, dentro de las cuales pueden incluirse también las disposiciones transitorias que, en su mayoría, versan sobre regulaciones excepcionales en materia orgánica.

Si bien el tribunal puede fundamentar simultáneamente sus decisiones en artículos constitucionales provenientes de ambas partes de la Constitución, en las sentencias estudiadas fue posible identificar cuál era la parte a la cual se acudió de manera principal (según la *ratio decidendi*). En la siguiente gráfica es posible observar cuál ha sido la proporción del uso de una u otra parte como fundamento central de la decisión, según cada acto impugnado:

#### PRINCIPAL PARTE DE LA CONSTITUCIÓN UTILIZADA



Existe una notoria predominancia del uso de la parte orgánica sobre la parte dogmática, pues la primera comprende tres cuartos del total de las decisiones sobre los actos impugnados, mientras que la segunda acumula el cuarto restante. Una razón de peso que explica esta distribución es que las inadmisibilidades, las cuales componen un poco más de la mitad de las sentencias estudiadas (V. Capítulo I), corresponden a la parte orgánica de la Constitución, pues es esta la que regula el funcionamiento orgánico del Tribunal Constitucional y el alcance de sus competencias. En consecuencia, las inadmisibilidades son dictadas en reconocimiento a los límites del tribunal en cuanto a sus facultades. Una vez extraídas las inadmisibilidades, la división se torna más proporcional entre la parte orgánica y la dogmática.

El gráfico aportado no debe ser interpretado en el sentido de que necesariamente el tribunal prioriza una parte sobre otra, sino que la decisión de los casos que debe conocer mayoritariamente se encuentra conectada con la interpretación y aplicación de algún artículo constitucional de carácter orgánico; es decir, que regula el funcionamiento y competencia de algún poder u órgano público, como es el propio tribunal. En igual sentido, tampoco sería prudente estimar que el tribunal menosprecia el contenido dogmático, sino que aplica el mismo de manera principal en aquellos casos cuya discusión central es conocida en cuanto al fondo y tenga que ver con alegada violación a derechos fundamentales.

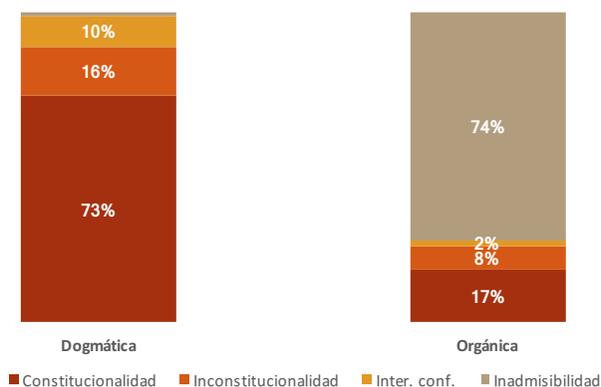
Conviene ilustrar el uso de ambas partes de la Constitución con ejemplos. En primer lugar, el tribunal utilizó de manera principal la parte dogmática cuando determinó la constitucionalidad de una norma legislativa que disponía la creación de fichas de registro para fines policiales e investigativos. La argumentación del proyecto, entre otros razonamientos secundarios, explicó que se respeta el derecho a

la autodeterminación informativa (artículo 44.2 de la Constitución), pues la norma impugnada permite a la persona interesada interactuar con la información registrada sobre ella en el citado banco de datos<sup>333</sup>.

En segundo lugar, la parte orgánica fue empleada como fundamento principal para declarar la inconstitucionalidad de una resolución de la Dirección General de Bienes Nacionales que disponía el cobro del 25 % a las transferencias de los bienes inmuebles del Estado. El argumento principal del tribunal en esta decisión se refirió a que el Congreso Nacional tiene la facultad exclusiva para el establecimiento de impuestos nacionales, no así una dirección general dentro del Poder Ejecutivo<sup>334</sup>.

Después de estas ilustraciones, es de utilidad entender cómo se han distribuido las decisiones sobre cada acto impugnado con respecto al uso de una parte u otra de la Constitución:

#### DECISIÓN POR PARTE DE LA CONSTITUCIÓN UTILIZADA



<sup>333</sup> TC/0413/21 del 24 de noviembre de 2021, § 9.5.

<sup>334</sup> TC/0304/20 del 21 de diciembre de 2020, § 11.7.

Como se ha adelantado, una primera gran diferencia reside en que la parte orgánica acumula prácticamente la totalidad de las inadmisibilidades, considerando que la misma regula las competencias del Tribunal Constitucional. En sentido contrario, esto explica la alta tasa de admisibilidad de las acciones decididas con base en la parte dogmática. El resto de los datos presentados en este acápite deben ser analizados a la luz de estas premisas, pues la cantidad de inadmisibilidades impacta en las proporciones estudiadas.

En lo que respecta a la probabilidad de declaratoria de inconstitucionalidad y/o interpretación conforme de un acto impugnado, esta se sitúa en un 26 % en el caso de la parte dogmática y en un 9 % en el caso de la parte orgánica. Esta diferencia puede explicarse en la naturaleza misma de las disposiciones de ambas partes de la Constitución. Así, las disposiciones dogmáticas suelen ser más abiertas a interpretación, lo que genera un mayor margen de error por parte los órganos emisores de los actos impugnados; mientras que las disposiciones orgánicas suelen ser más precisas, lo que facilita a los poderes y órganos públicos conocer sus limitaciones de competencia.

Este estudio general sobre la parte de la Constitución utilizada será complementado por el abordaje de los artículos constitucionales con mayor porcentaje de implementación para decidir las impugnaciones de los distintos actos. En orden de mayor uso, los artículos constitucionales que figuran de manera más recurrente son: 185.1 (acumulando un 23 % de las decisiones sobre los actos impugnados), 69 (con 6 %), 40.15 (con 5 %), 39 (con 4 %) y 200 (con 3 %). Es importante destacar que en un 26 % de los casos no fue posible identificar una norma constitucional en concreto, sino que el criterio principal de la decisión se basó en el desarrollo

legislativo, por medio de la Ley núm. 137-11, del artículo 185.1 de la Constitución sobre los criterios de admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, así como el desarrollo jurisprudencial en torno a estos criterios.

La predominancia del artículo 185.1 de la Constitución se debe a que el mismo consagra la acción directa como un proceso constitucional de competencia del Tribunal Constitucional. En consecuencia, se trata de la disposición principal en torno a la materia en estudio, de la cual han derivado muchas de las inadmisibilidades dictadas por el tribunal. En segundo lugar se encuentra el artículo 40.15, que consagra el principio de legalidad y el principio de razonabilidad, especialmente en virtud de la aplicación del test de razonabilidad que permite estudiar si una norma se encuentra debidamente fundamentada en la Constitución para permanecer en nuestro ordenamiento jurídico (ver Capítulo VI).

En tercer lugar está el artículo 69 de la Constitución, que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso. Se trata de un artículo abarcador, que detalla los criterios básicos que han de regir los procedimientos, por lo que su amplitud ha permitido resolver tanto cuestiones procesales de las distintas ramas del derecho como aspectos del proceso en sede administrativa. En cuarto lugar, se sitúa el artículo 39 de la Constitución, que dispone el derecho a la igualdad. Este ha sido el fundamento para juzgar los tratos diferenciados por parte de la legislación en una gran cantidad de áreas, desde la función pública hasta las exoneraciones de impuestos. Por último, el artículo 200 de la Constitución regula el establecimiento de arbitrios en los municipios, el cual ha servido de base para resolver la gran mayoría de impugnaciones contra actos emitidos por gobiernos locales.

Un último aspecto de interés de este artículo es estudiar cuáles han sido los artículos constitucionales que, cuando son usados, tienen mayor tendencia a resultar en la inconstitucionalidad del acto impugnado<sup>335</sup>. En orden de probabilidad de inconstitucionalidad del acto impugnado, estos artículos son: 200 (resultando la inconstitucionalidad en un 84 % de las veces que se usa como fundamento principal), 40.15 (con 30 %) y 69 (con 27 %). Es muy notoria la diferencia del primer artículo constitucional con los restantes, pues su uso conlleva la inconstitucionalidad en más de 8 de cada 10 casos en los cuales se utiliza. Esto demuestra, una vez más, que la regulación constitucional de los arbitrios municipales debe ser objeto de estudio de los gobiernos locales.

Con respecto a los artículos 40.15, la cifra obtenida se relaciona con lo que ya fue estudiado sobre el test de razonabilidad (en el Capítulo VI), a lo cual deben sumarse las decisiones que usan de base este artículo sin necesariamente aplicar el citado test, pues el artículo constitucional también incluye el principio de legalidad. Así las cosas, este artículo constitucional ciertamente ha sido una de las disposiciones más recurrentes para determinar la inconstitucionalidad de actos impugnados, lo que debe ser analizado a la luz del hecho de que es una disposición abierta a interpretación. Finalmente, el artículo 69 también ha dado origen a una importante proporción de inconstitucionalidades, considerando que cumple un rol de regulador de los distintos procesos judiciales y administrativos.

---

<sup>335</sup> Se han tomado en cuenta, para fines metodológicos, aquellos artículos que se hayan usado para resolver, al menos, diez impugnaciones.

## 10.5. Fundamentos constitucionales usados

La argumentación que el tribunal usa en la decisión de los casos no siempre es innovadora, sino que en una importante cantidad de los casos se trata de una reiteración de algún criterio establecido por medio de un precedente constitucional. En este sentido, se resuelven distintas acciones directas con base en argumentos similares, pues si bien los actos impugnados son diferentes, representan conflictos parecidos, que requieren decisiones también parecidas para preservar la seguridad jurídica.

Para fines ilustrativos, se han seleccionado los diez argumentos más recurrentes en la jurisprudencia constitucional estudiada, tomando como parámetro sólo aquellos que han sido la razón principal de cada decisión. En la tabla elaborada a tales fines se ha agregado tanto el porcentaje de uso del total de las decisiones sobre los actos impugnados en inconstitucionalidad como una sentencia reciente de referencia que implementó el argumento explicado:

### ARGUMENTOS PRINCIPALES

Porcentaje de uso	Argumento principal
12 %	1. La acción es inadmisibile por falta de objeto <sup>336</sup>
12 %	2. La acción es inadmisibile por haberse atacado una decisión jurisdiccional <sup>337</sup>
10 %	3. La acción es inadmisibile por falta de fundamentación constitucional de la instancia contentiva de la misma <sup>338</sup>

<sup>336</sup> TC/0441/22 del 12 de diciembre de 2022, § 12.5.

<sup>337</sup> TC/0139/22 del 12 de mayo de 2022, § 10.4.

<sup>338</sup> TC/0528/22 del 28 de diciembre de 2022, § 9.b.

10 %	4. La acción es inadmisibile por haberse interpuesto contra actos administrativos con efectos particulares <sup>339 340</sup>
4 %	5. La acción es inadmisibile por haber cosa juzgada constitucional <sup>341</sup>
3 %	6. La potestad reglamentaria debe respetar el principio de legalidad <sup>342</sup>
2 %	7. El TC no puede conocer de una acción directa que había sido previamente decidida por la SCJ <sup>343</sup>
2 %	8. Los recursos judiciales están sujetos a limitaciones legislativas <sup>344</sup>
1 %	9. Un arbitrio no puede colidir con un impuesto nacional <sup>345</sup>
1 %	10. No hay violación al derecho a la igualdad cuando se comparan dos sujetos diferentes <sup>346</sup>

A continuación, se analizarán brevemente estos argumentos. El primero engloba aquellos escenarios en los cuales la acción carece de objeto, ya sea porque el mismo fue derogado a través de alguna norma posterior a su emisión o porque ya haya dejado de surtir efectos jurídicos en nuestro ordenamiento. El segundo argumento ya se ha explicado en otras partes de este trabajo, y se refiere al hecho de que las decisiones emitidas por tribunales en el ejercicio de sus decisiones judiciales no son pasibles de ser impugnadas por medio

<sup>339</sup> TC/0281/21 de 8 de septiembre de 2021, § 9.13.

<sup>340</sup> Como se explicó con anterioridad, este precedente fue variado por medio de la TC/0502/21 del 20 de diciembre de 2021, § 10.5.

<sup>341</sup> TC/0381/22 del 28 de noviembre de 2022, § 10.b.

<sup>342</sup> TC/0044/22 del 11 de febrero de 2022, § 11.10.16.

<sup>343</sup> TC/0411/21 del 24 de noviembre de 2021, § 11.g.

<sup>344</sup> TC/0375/22 del 11 de noviembre de 2022, § 11.22.

<sup>345</sup> TC/0258/21 del 31 de agosto de 2021, § 10.e.

<sup>346</sup> TC/0277/19 del 8 de agosto de 2019, § 9.5.

de la acción directa de inconstitucionalidad, la cual está reservada para los actos descritos en el artículo 185.1 de la Constitución. El tercer argumento se ha aplicado en aquellos casos en los que la parte accionante no explica adecuadamente cómo el acto impugnado viola la Constitución, resultando la inadmisibilidad de la acción, en virtud del artículo 38 de la Ley núm. 137-11.

El cuarto argumento se refiere al precedente constitucional ya cambiado (ver Capítulo V) sobre la inadmisibilidad de las acciones directas interpuestas contra actos de efectos particulares, criterio que fue sostenido por casi una década de jurisprudencia constitucional, razón que demuestra por qué acumula un alto porcentaje. El quinto argumento es la inadmisibilidad por cosa juzgada constitucional, lo cual aplica en aquellos escenarios en los que se somete ante el tribunal una acción directa de inconstitucionalidad contra una norma que ya ha sido declarada inconstitucional previamente por el propio tribunal. El sexto argumento se refiere a la sujeción de la potestad reglamentaria al principio de legalidad, en el sentido de que los órganos diferentes al Congreso Nacional requieren una habilitación constitucional y/o legislativa para la creación de normas.

El séptimo argumento, similar a la cosa juzgada constitucional, sirve para determinar la inadmisibilidad de aquellas acciones interpuestas que versan sobre una misma cuestión que ya había sido previamente decidida por la Suprema Corte de Justicia en el ejercicio del control concentrado de constitucionalidad. El octavo argumento ha sido utilizado para fundamentar las limitaciones establecidas por el legislador sobre la recurribilidad de las distintas decisiones judiciales, en el entendido de que el derecho al recurso puede ser regulado razonablemente por el Congreso Nacional. El noveno argumento se refiere a la regulación constitucional que

impide que un arbitrio municipal se establezca sobre una misma situación que un impuesto nacional, pues esto generaría injustamente una doble tributación. Por último, el décimo argumento ha sido empleado en ocasión del test de igualdad, para demostrar que no se puede materializar una violación al derecho a la igualdad en aquellos casos en los cuales los sujetos comparados sean diferentes.



# BIBLIOGRAFÍA

## **Textos normativos**

Ley núm. 137-11 de 13 de junio, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales (G.O. núm. 10622 de 15 de junio de 2011).

Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, de 17 de diciembre de 2014, Disponible en: <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/transparencia/base-legal-de-la-instituci%C3%B3n/otras-normativas/reglamento-jurisdiccional-del-tribunal-constitucional/> [consulta 1 enero 2023].

Constitución de la República Dominicana, de 13 de junio de 2015 (G.O. núm. 10805 de 10 de julio de 2015).

Constitución de la República Dominicana, de 25 de julio de 2002 (G.O. núm. 10240 de 17 de noviembre de 2003).

## **Doctrina**

ACOSTA (Hermógenes), «Comentario al artículo 186 de la Constitución» en ACOSTA (Hermógenes) *et al.*, *La Constitución de la República Dominicana comentada por jueces y juezas del Poder Judicial*, Tomo 2, Escuela Nacional de la Judicatura, Santo Domingo, República Dominicana, 2023.

ANGELL (Alan) *et al.*, *The Judicialization of Politics in Latin America*, Editorial Palgrave Macmillan, Londres, Reino Unido, 2005.

- ARAMBURO (Maximiliano), «Mayorías en disidencia», *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 46, 2023, disponible en línea, [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/133356/1/Doxa\\_46\\_04.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/133356/1/Doxa_46_04.pdf) [consulta 1 enero 2023].
- ARZOZ (Xabier), «La cita de jurisprudencia constitucional comparada por el Tribunal Constitucional español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 125, 2022, disponible en línea, <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2022-08/39842redc12501arzoz-santisteban.pdf> [consulta 1 enero 2023].
- BARRETT (Amy), «Precedent and Jurisprudential Disagreement», *Texas Law Review*, vol. 91, núm. 7, 2013, disponible en línea, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2291141](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2291141) [consulta 1 enero 2023].
- BECA (Juan), «El uso de tratados internacionales por parte del Tribunal Constitucional al resolver recursos de inaplicabilidad en el período 2011-2012», *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, núm. XLIII, disponible en línea <https://www.scielo.cl/pdf/rdpucv/n43/a12.pdf> [consulta 1 enero 2023].
- BRICKER (Bricker), «The (Very) Political Dissent: Dissenting Opinions and the Polish Constitutional Crisis», *German Law Journal*, vol. 21, núm. 8, 2020, disponible en línea, <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/very-political-dissent-dissent-ing-opinions-and-the-polish-constitutional-crisis/7F02363F74F96F485AE0601086E52E59> [consulta 1 enero 2023].
- CONDE (Jimena), «El activismo judicial en los tribunales constitucionales y el principio de separación de poderes», en: PRATS (Eduardo), *La organización del poder para la libertad: liber amicorum Milton Ray Guevara*, Instituto Dominicano de Derecho Constitucional, Santo Domingo, República Dominicana, 2020.
- DAHL (Robert), «La toma de decisiones en una democracia: la Corte Suprema como una institución que crea políticas públicas», *Revista*

- Jurídica de la Universidad de Palermo*, 2007, disponible en línea, [https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista\\_juridica/n8N1-Sept2007/081Jurica06.pdf](https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/n8N1-Sept2007/081Jurica06.pdf) [consulta 1 enero 2023].
- DÍAZ (Rafael), *Constitución Política, Política Constitucional*, Tribunal Constitucional de la República Dominicana, Santo Domingo, República Dominicana, 2020.
- DÍAZ (Rafael), *El Cambio de Precedente*, Tribunal Constitucional, Santo Domingo, República Dominicana, 2016, disponible en: <https://www.tribunalconstitucional.gob.do/sobre-el-tc/pleno/magistrados/rafael-diaz-filpo/conferencias/el-cambio-de-precedente-magistrado-rafael-diaz-filpo/> [consulta 1 enero 2023].
- EPSTEIN (Lee) y WEINSHALL (Keren), *The Strategic Analysis of Judicial Behavior: A Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 2021.
- GINSBURG (Ruth), «The Role of Dissenting Opinions», *Minnesota Law Review*, vol. 95, 2010, disponible en línea, <https://scholarship.law.umn.edu/mlr/428> [consulta 1 enero 2023].
- GUZMÁN (Rawill), «La razón como límite al derecho: análisis de la letalidad del test de razonabilidad en la jurisprudencia constitucional dominicana», *Gaceta Judicial*, núm. 397, Santo Domingo, República Dominicana, 2021.
- HABERLE (Peter), «La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales: una contribución para la interpretación pluralista y “procesal” de la Constitución», *Revista sobre Enseñanza del Derecho*, núm. 11, 2008, disponible en línea: [http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev\\_academia/revistas/11/la-sociedad-abierta-de-los-interpretes-constitucionales.pdf](http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_academia/revistas/11/la-sociedad-abierta-de-los-interpretes-constitucionales.pdf) [consulta 1 enero 2023].
- HERNÁNDEZ (José), «La tentación autoritaria de la Jurisdicción Constitucional en América Latina», *Revista Iuris Forum*, núm. 1, 2021, [consulta 1 enero 2023]. disponible en línea, <https://www.pucmm.edu.do/publicaciones/Documents/revista-iuris/RevistaIurisForum-Numero-1.pdf>.

- HIRSCHL (Ran), «The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts», *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 2008, disponible en línea [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1138008](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1138008) [consulta 1 enero 2023].
- JORGE (Eduardo), «Tribunal Constitucional y soberanía nacional», periódico digital *Acento*, 2 de octubre de 2015, disponible en línea, <https://acento.com.do/opinion/tribunal-constitucional-y-soberania-nacional-8287803.html> [consulta 1 enero 2023].
- KELEMEN (Katalin), *Judicial dissent in European Constitutional courts: A Comparative and Legal Perspective*, Routledge, Nueva York, Estados Unidos de América, 2017.
- LAVIE (Shay), «Discretionary Review and Undesired Cases», *European Journal of Law and Economics*, núm. 44, 2017.
- LIPTAK (Adam), «Justices Are Long on Words but Short on Guidance», periódico digital *New York Times*, 17 de noviembre de 2010, disponible en línea, <https://www.nytimes.com/2010/11/18/us/18rulings.html> [consulta 1 enero 2023].
- MACHO (Alberto), «De la dificultad contramayoritaria al diálogo interinstitucional: mecanismos de equilibrio en la relación justicia constitucional – Poder Legislativo», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, vol. 23, núm. 1, 2019, disponible en línea, <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/73082> [consulta 1 enero 2023].
- MAUS (Didier), «Le recours aux précédents étrangers et le dialogue des cours constitutionnelles», *Revue française de droit constitutionnel*, núm. 80, 2009, disponible en línea <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2009-4-page-675.htm?ref=doi&contenu=article> [consulta 1 enero 2023].
- MEDINA (Ivette), *El precedente constitucional vinculante*, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2021.
- MIRANDA (Haideer), «La utilización de jurisprudencia constitucional extranjera por la Sala Constitucional», *Revista Judicial*, núm. 120,

- 2017, disponible en línea, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38095.pdf> [consulta 1 enero 2023].
- MOLINA (Carlos) y SILVA (Sergio), «El activismo judicial del juez constitucional en Iberoamérica», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 24, 2020, disponible en línea, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7463907> [consulta 1 enero 2023].
- NOGUERA (Albert), «¿Democratizando la justicia constitucional? La articulación entre soberanía, justicia constitucional y participación en el viejo y el nuevo constitucionalismo», *Oñati Socio-Legal Series*, vol. 1, núm. 2, 2011, disponible en línea, <https://opo.iisj.net/index.php/ols/article/download/9/178> [consulta 1 enero 2023].
- PEGORARO (Lucio) y FIGUEROA (Giovanni), «Las citas doctrinales en las sentencias de los tribunales constitucionales. Especial análisis de aquéllas incorporadas en los pronunciamientos de acción de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia mexicana», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 49, núm. 147, 2016, disponible en línea, [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332016000300137](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332016000300137) [consulta 1 enero 2023].
- PENROSE (Meg), «Enough Said: A Proposal for Shortening Supreme Court Opinions», *Scribes J. Leg. Writing*, Vol. 18, 2018, disponible en línea, <https://scholarship.law.tamu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2320&context=facscholar> [consulta 1 enero 2023].
- POLO (Esteban), «La declaratoria de inconstitucionalidad de normas por conexidad en Ecuador», *Revista de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar*, núm. 38, 2022, disponible en línea, <https://www.re-dalyc.org/journal/900/90073995004/html/> [consulta 1 enero 2023].
- SANTANA (María), *Apertura del Diplomado sobre Derecho Constitucional y Procedimiento* [Video], Tribunal Constitucional, Santo Domingo, República Dominicana, 2023, disponible en línea <https://www.youtube.com/watch?v=p1K1rSKNuww> YouTube [consulta 1 agosto 2023].

SCHWARTZ (David) y PETHERBRIDGE (Lee), «The Use of Legal Scholarship by the Federal Courts of Appeals: An Empirical Study», *Cornell Law Review*, vol. 96, 2011, disponible en línea <https://core.ac.uk/reader/216737430> [consulta 1 enero 2023].

SIMON (Stephen), «The Supreme Court's Use of Foreign Law in Constitutional Rights Cases: An Empirical Study», *Journal of Law and Courts*, vol. 1, núm. 2, 2013, disponible en línea, <https://www.jstor.org/stable/10.1086/670746> [consulta 1 enero 2023].

SITARAMAN (Ganesh), «The Use and Abuse of Foreign Law in Constitutional Interpretation», *Harvard Journal of Law & Public Policy*, núm. 32, 2009, disponible en línea, <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1961&context=faculty-publications> [consulta 1 enero 2023].

VILLACORTA (Luis), «Jurisdicción constitucional y derechos fundamentales: aspectos a destacar en el contexto de la discusión española», *Revista Ius et Praxis*, vol.17, núm. 1, 2011, disponible en línea, <https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v17n1/art05.pdf> [consulta 1 enero 2023].

WALDRON (Jeremy), «Judicial Review and Judicial Supremacy», *NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 14-57*, 2014, disponible en línea, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2510550](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2510550) [consulta 1 enero 2023].

## **Jurisprudencia constitucional nacional**

### **1. Sentencias constitucionales de 2012**

TC/0013/12	TC/0027/12	TC/0045/12	TC/0054/12
TC/0017/12	TC/0028/12	TC/0047/12	TC/0055/12
TC/0022/12	TC/0032/12	TC/0050/12	TC/0059/12
TC/0023/12	TC/0033/12	TC/0051/12	TC/0060/12
TC/0024/12	TC/0043/12	TC/0052/12	TC/0062/12
TC/0025/12	TC/0044/12	TC/0053/12	TC/0066/12

TC/0067/12	TC/0075/12	TC/0086/12	TC/0101/12
TC/0068/12	TC/0076/12	TC/0087/12	TC/0102/12
TC/0069/12	TC/0077/12	TC/0089/12	TC/0103/12
TC/0071/12	TC/0078/12	TC/0093/12	TC/0104/12
TC/0073/12	TC/0079/12	TC/0094/12	
TC/0074/12	TC/0081/12	TC/0095/12	

## 2. Sentencias constitucionales de 2013

TC/0002/13	TC/0056/13	TC/0115/13	TC/0155/13
TC/0003/13	TC/0058/13	TC/0116/13	TC/0158/13
TC/0006/13	TC/0060/13	TC/0117/13	TC/0159/13
TC/0007/13	TC/0064/13	TC/0124/13	TC/0161/13
TC/0008/13	TC/0065/13	TC/0125/13	TC/0162/13
TC/0014/13	TC/0066/13	TC/0126/13	TC/0163/13
TC/0015/13	TC/0067/13	TC/0127/13	TC/0165/13
TC/0020/13	TC/0076/13	TC/0128/13	TC/0169/13
TC/0021/13	TC/0083/13	TC/0129/13	TC/0170/13
TC/0022/13	TC/0085/13	TC/0134/13	TC/0171/13
TC/0023/13	TC/0087/13	TC/0138/13	TC/0172/13
TC/0025/13	TC/0090/13	TC/0140/13	TC/0173/13
TC/0029/13	TC/0091/13	TC/0141/13	TC/0175/13
TC/0031/13	TC/0095/13	TC/0142/13	TC/0180/13
TC/0032/13	TC/0100/13	TC/0143/13	TC/0181/13
TC/0033/13	TC/0101/13	TC/0144/13	TC/0188/13
TC/0041/13	TC/0104/13	TC/0145/13	TC/0189/13
TC/0043/13	TC/0106/13	TC/0146/13	TC/0190/13
TC/0048/13	TC/0107/13	TC/0148/13	TC/0193/13
TC/0049/13	TC/0108/13	TC/0149/13	TC/0195/13
TC/0050/13	TC/0110/13	TC/0150/13	TC/0196/13
TC/0054/13	TC/0113/13	TC/0153/13	TC/0198/13
TC/0055/13	TC/0114/13	TC/0154/13	TC/0199/13

TC/0200/13	TC/0228/13	TC/0259/13	TC/0270/13
TC/0201/13	TC/0236/13	TC/0264/13	TC/0271/13
TC/0211/13	TC/0247/13	TC/0265/13	TC/0274/13
TC/0226/13	TC/0248/13	TC/0266/13	TC/0287/13
TC/0227/13	TC/0253/13	TC/0267/13	TC/0288/13

### **3. Sentencias constitucionales de 2014**

TC/0001/14	TC/0156/14	TC/0235/14	TC/0312/14
TC/0003/14	TC/0164/14	TC/0236/14	TC/0320/14
TC/0013/14	TC/0169/14	TC/0238/14	TC/0325/14
TC/0019/14	TC/0170/14	TC/0244/14	TC/0327/14
TC/0021/14	TC/0174/14	TC/0247/14	TC/0334/14
TC/0025/14	TC/0184/14	TC/0248/14	TC/0339/14
TC/0027/14	TC/0188/14	TC/0252/14	TC/0353/14
TC/0045/14	TC/0189/14	TC/0253/14	TC/0357/14
TC/0054/14	TC/0190/14	TC/0255/14	TC/0358/14
TC/0060/14	TC/0191/14	TC/0256/14	TC/0359/14
TC/0066/14	TC/0195/14	TC/0259/14	TC/0360/14
TC/0067/14	TC/0197/14	TC/0260/14	TC/0379/14
TC/0068/14	TC/0210/14	TC/0280/14	TC/0380/14
TC/0076/14	TC/0221/14	TC/0281/14	TC/0381/14
TC/0089/14	TC/0222/14	TC/0282/14	TC/0382/14
TC/0104/14	TC/0224/14	TC/0284/14	TC/0386/14
TC/0120/14	TC/0229/14	TC/0298/14	TC/0387/14
TC/0129/14	TC/0230/14	TC/0301/14	TC/0388/14
TC/0131/14	TC/0233/14	TC/0304/14	TC/0389/14
TC/0153/14	TC/0234/14	TC/0308/14	TC/0402/14

### **4. Sentencias constitucionales de 2015**

TC/0001/15	TC/0010/15	TC/0021/15	TC/0024/15
TC/0009/15	TC/0012/15	TC/0022/15	TC/0025/15

TC/0028/15	TC/0120/15	TC/0270/15	TC/0439/15
TC/0034/15	TC/0128/15	TC/0271/15	TC/0440/15
TC/0043/15	TC/0145/15	TC/0281/15	TC/0444/15
TC/0044/15	TC/0153/15	TC/0294/15	TC/0446/15
TC/0046/15	TC/0157/15	TC/0297/15	TC/0456/15
TC/0047/15	TC/0158/15	TC/0302/15	TC/0465/15
TC/0048/15	TC/0161/15	TC/0311/15	TC/0467/15
TC/0051/15	TC/0162/15	TC/0331/15	TC/0470/15
TC/0054/15	TC/0176/15	TC/0334/15	TC/0489/15
TC/0056/15	TC/0189/15	TC/0337/15	TC/0495/15
TC/0060/15	TC/0204/15	TC/0342/15	TC/0530/15
TC/0062/15	TC/0207/15	TC/0356/15	TC/0535/15
TC/0063/15	TC/0209/15	TC/0362/15	TC/0552/15
TC/0065/15	TC/0227/15	TC/0365/15	TC/0563/15
TC/0070/15	TC/0228/15	TC/0380/15	TC/0579/15
TC/0078/15	TC/0231/15	TC/0383/15	TC/0581/15
TC/0080/15	TC/0234/15	TC/0391/15	TC/0599/15
TC/0098/15	TC/0238/15	TC/0408/15	TC/0617/15
TC/0099/15	TC/0247/15	TC/0415/15	TC/0618/15
TC/0102/15	TC/0257/15	TC/0418/15	
TC/0107/15	TC/0260/15	TC/0426/15	
TC/0118/15	TC/0262/15	TC/0435/15	

### 5. Sentencias constitucionales de 2016

TC/0008/16	TC/0107/16	TC/0220/16	TC/0338/16
TC/0062/16	TC/0111/16	TC/0246/16	TC/0342/16
TC/0069/16	TC/0126/16	TC/0248/16	TC/0346/16
TC/0075/16	TC/0127/16	TC/0281/16	TC/0361/16
TC/0083/16	TC/0145/16	TC/0321/16	TC/0371/16
TC/0092/16	TC/0170/16	TC/0322/16	TC/0385/16
TC/0093/16	TC/0171/16	TC/0337/16	TC/0406/16

TC/0418/16	TC/0484/16	TC/0520/16	TC/0713/16
TC/0421/16	TC/0502/16	TC/0594/16	

#### **6. Sentencias constitucionales de 2017**

TC/0009/17	TC/0201/17	TC/0365/17	TC/0584/17
TC/0020/17	TC/0212/17	TC/0385/17	TC/0601/17
TC/0026/17	TC/0224/17	TC/0402/17	TC/0695/17
TC/0035/17	TC/0235/17	TC/0408/17	TC/0722/17
TC/0044/17	TC/0244/17	TC/0481/17	TC/0728/17
TC/0061/17	TC/0249/17	TC/0489/17	TC/0752/17
TC/0110/17	TC/0268/17	TC/0508/17	TC/0785/17
TC/0113/17	TC/0286/17	TC/0514/17	TC/0826/17
TC/0157/17	TC/0320/17	TC/0521/17	
TC/0167/17	TC/0326/17	TC/0528/17	
TC/0192/17	TC/0344/17	TC/0583/17	

#### **7. Sentencias constitucionales de 2018**

TC/0006/18	TC/0154/18	TC/0465/18	TC/0751/18
TC/0018/18	TC/0173/18	TC/0541/18	TC/0790/18
TC/0044/18	TC/0181/18	TC/0546/18	TC/0796/18
TC/0057/18	TC/0195/18	TC/0558/18	TC/0804/18
TC/0059/18	TC/0202/18	TC/0567/18	TC/0820/18
TC/0060/18	TC/0223/18	TC/0591/18	TC/0828/18
TC/0062/18	TC/0307/18	TC/0601/18	TC/0830/18
TC/0066/18	TC/0308/18	TC/0602/18	TC/0847/18
TC/0073/18	TC/0352/18	TC/0647/18	TC/0860/18
TC/0077/18	TC/0411/18	TC/0666/18	TC/0898/18
TC/0079/18	TC/0429/18	TC/0678/18	TC/0905/18
TC/0118/18	TC/0430/18	TC/0687/18	TC/0948/18
TC/0124/18	TC/0432/18	TC/0692/18	TC/0952/18
TC/0139/18	TC/0446/18	TC/0730/18	

**8. Sentencias constitucionales de 2019**

TC/0038/19	TC/0277/19	TC/0375/19	TC/0554/19
TC/0062/19	TC/0279/19	TC/0421/19	TC/0560/19
TC/0063/19	TC/0281/19	TC/0440/19	TC/0561/19
TC/0074/19	TC/0286/19	TC/0441/19	TC/0567/19
TC/0088/19	TC/0287/19	TC/0444/19	TC/0570/19
TC/0092/19	TC/0297/19	TC/0445/19	TC/0572/19
TC/0096/19	TC/0308/19	TC/0481/19	TC/0573/19
TC/0105/19	TC/0310/19	TC/0494/19	TC/0574/19
TC/0187/19	TC/0332/19	TC/0499/19	TC/0576/19
TC/0214/19	TC/0345/19	TC/0520/19	TC/0577/19
TC/0215/19	TC/0348/19	TC/0535/19	TC/0582/19
TC/0217/19	TC/0356/19	TC/0536/19	TC/0596/19
TC/0226/19	TC/0361/19	TC/0537/19	TC/0626/19
TC/0227/19	TC/0362/19	TC/0539/19	TC/0631/19
TC/0241/19	TC/0368/19	TC/0543/19	
TC/0273/19	TC/0370/19	TC/0550/19	

**9. Sentencias constitucionales de 2020**

TC/0005/20	TC/0092/20	TC/0188/20	TC/0270/20
TC/0010/20	TC/0096/20	TC/0191/20	TC/0288/20
TC/0033/20	TC/0100/20	TC/0205/20	TC/0290/20
TC/0034/20	TC/0121/20	TC/0209/20	TC/0291/20
TC/0037/20	TC/0133/20	TC/0216/20	TC/0304/20
TC/0043/20	TC/0135/20	TC/0237/20	TC/0306/20
TC/0046/20	TC/0136/20	TC/0238/20	TC/0311/20
TC/0048/20	TC/0137/20	TC/0248/20	TC/0316/20
TC/0064/20	TC/0145/20	TC/0260/20	TC/0354/20
TC/0070/20	TC/0146/20	TC/0267/20	TC/0356/20
TC/0084/20	TC/0147/20	TC/0268/20	TC/0358/20
TC/0087/20	TC/0182/20	TC/0269/20	TC/0374/20

TC/0375/20	TC/0482/20	TC/0535/20	TC/0549/20
TC/0379/20	TC/0489/20	TC/0536/20	TC/0562/20
TC/0402/20	TC/0515/20	TC/0542/20	TC/0566/20
TC/0436/20	TC/0522/20	TC/0544/20	
TC/0462/20	TC/0523/20	TC/0548/20	

#### **10. Sentencias constitucionales de 2021**

TC/0001/21	TC/0113/21	TC/0247/21	TC/0405/21
TC/0005/21	TC/0121/21	TC/0258/21	TC/0411/21
TC/0012/21	TC/0127/21	TC/0278/21	TC/0413/21
TC/0019/21	TC/0128/21	TC/0281/21	TC/0441/21
TC/0022/21	TC/0135/21	TC/0286/21	TC/0447/21
TC/0024/21	TC/0146/21	TC/0290/21	TC/0461/21
TC/0028/21	TC/0156/21	TC/0297/21	TC/0469/21
TC/0040/21	TC/0160/21	TC/0310/21	TC/0471/21
TC/0050/21	TC/0161/21	TC/0311/21	TC/0484/21
TC/0056/21	TC/0185/21	TC/0317/21	TC/0494/21
TC/0057/21	TC/0186/21	TC/0333/21	TC/0502/21
TC/0085/21	TC/0195/21	TC/0337/21	TC/0508/21
TC/0106/21	TC/0208/21	TC/0380/21	TC/0526/21
TC/0109/21	TC/0226/21	TC/0391/21	TC/0527/21
TC/0110/21	TC/0246/21	TC/0403/21	

#### **11. Sentencias constitucionales de 2022**

TC/0028/22	TC/0076/22	TC/0120/22	TC/0173/22
TC/0030/22	TC/0078/22	TC/0133/22	TC/0184/22
TC/0035/22	TC/0085/22	TC/0135/22	TC/0187/22
TC/0044/22	TC/0088/22	TC/0138/22	TC/0216/22
TC/0052/22	TC/0097/22	TC/0139/22	TC/0275/22
TC/0074/22	TC/0112/22	TC/0143/22	TC/0291/22

TC/0311/22	TC/0349/22	TC/0381/22	TC/0464/22
TC/0320/22	TC/0362/22	TC/0399/22	TC/0484/22
TC/0334/22	TC/0367/22	TC/0411/22	TC/0528/22
TC/0346/22	TC/0375/22	TC/0441/22	

### **Jurisprudencia constitucional extranjera**

República de Sudáfrica. Tribunal Constitucional. *Sentencia relativa al caso núm. CCT/3/94*, disponible en línea, <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/1995/3.html> [consulta 1 enero 2023].

Estados Unidos de América. Suprema Corte de Justicia. *Sentencia Lawrence v. Texas*, disponible en línea, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/539/558/case.pdf> [consulta 1 enero 2023].

---

Esta edición de *El comportamiento de la jurisdicción constitucional* de Rawill de Jesús Guzmán Rosario, consta de 400 ejemplares, se terminó de imprimir en el mes de julio de 2024 en los talleres gráficos de Impresos Tres Tintas, SRL, Santo Domingo, República Dominicana.

---

La presente obra, *El comportamiento de la jurisdicción constitucional: Análisis teórico y estadístico de las decisiones del Tribunal Constitucional de la República Dominicana en materia de acción directa de inconstitucionalidad*, corresponde a la colección “Generación Constitucional”, del Tribunal Constitucional, conformada por aportes de los servidores constitucionales en las áreas de su especialización, a fin de promover el conocimiento en todas las ramas del saber para las presentes y futuras generaciones.



ISBN: 978-9945-651-34-8



9 789945 651348