



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/1031/24

Referencia: Expediente núm. TC-01-2012-0052, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alejandro Alberto Paulino Vallejo contra el artículo 56 de la Ley núm. 294-11, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año dos mil doce (2012), del veinticinco (25) de octubre de dos mil doce (2012).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los treinta (30) días del mes de diciembre del año dos mil veinticuatro (2024).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, Fidias Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira, Domingo Gil y Amaury A. Reyes Torres, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1, de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la norma impugnada

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por el señor Alejandro Alberto Paulino Vallejo el doce (12) de julio de dos mil doce (2012) contra el artículo 56 de la Ley núm. 294-11, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año dos mil doce (2012), del veinticinco (25) de octubre de dos mil doce (2012), texto que dispone lo siguiente:

Se establece, con carácter transitorio para el ejercicio fiscal 2012, un monto de gasto en educación, inferior al que dispone la Ley de Educación N°. 66-97, de fecha 9 de abril de 1997.

2. Pretensiones de la parte accionante

La parte accionante, señor Alejandro Alberto Paulino Vallejo, solicita que sea declarada la inconstitucionalidad del artículo 56 de la Ley núm. 294-11, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año dos mil doce (2012), por la supuesta violación de los artículos 5, 7, 8, 26, 38, 43, 56, 63, numerales 4 y 10; 74, numeral 3; 75, parte *in fine* del numeral 6; 112, 147 y 233, parte *in fine*, de la Constitución.

Asimismo, solicita que se declare inconstitucional y que, a su vez, se anulen,

... todas las infracciones inconstitucionales en disposiciones legales u omisiones legislativas conexas que difieran con leyes que asignan partidas presupuestarias a determinadas entidades estatales, siempre y cuando las referidas leyes cuenten con sustento o rango constitucional, todo esto en virtud del artículo 46 de la Ley núm. 137-11 ...



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Infracciones constitucionales alegadas

Como fue indicado precedentemente, el accionante alega en su acción directa de inconstitucionalidad que el señalado artículo 56 contraviene los artículos 5, 7, 8, 26, 38, 43, 56, 63, numerales 4 y 10; 74, numeral 3; 75, parte *in fine* del numeral 6; 112, 147 y 233, parte *in fine*, de la Constitución.

4. Hechos y argumentos jurídicos del accionante en inconstitucionalidad

El accionante, señor Alejandro Alberto Paulino Vallejo, sustenta su acción, de manera principal, en las siguientes consideraciones:

[...] que la disposición legal impugnada que constituye a su vez una infracción constitucional versa sobre presupuesto público específicamente en este caso sobre el presupuesto destinado al capítulo del Ministerio de Educación en el Presupuesto General del Estado, el cual tiene como fuente presupuestaria el Producto Interno Bruto (PIB).

[...] El derecho a la educación es un derecho reconocido en todas las Constituciones [sic] de la República que han regido el Estado Dominicano.

[...] Diversas escuelas públicas durante años nunca han recibido presupuesto necesario para la reparación de problemas de infraestructura física, compra de material gastable, aumento de sueldo para los docentes, etc.

[...] Que a los fines de garantizar el presupuesto para dichas escuelas públicas o para todo sistema educativo público nacional, se aprobó en 1997, la Ley General de Educación No. 66-97, la cual en su artículo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

197, estableció que presupuesto [sic] que le corresponde a educación, debe ser el 4% de lo estimado del año corriente en el Producto Interno Bruto (PIB).

[...] Pese a que el canon legal que regula la educación tiene 15 años de vigencia, su referido artículo 197 nunca ha sido aplicado, y, por ende, nunca se le ha otorgado el presupuesto que por ley merece el capítulo destinado a educación en el Presupuesto General del Estado.

[...] El presupuesto para educación nunca ha alcanzado ni siquiera el 3% del Producto Interno Bruto, pese a que es una obligación de que la educación debe ser favorecida como mínimo con un 4% del Producto Interno Bruto para poder desarrollarse.

[...] El 26 de enero del año 2010, fue proclamada la nueva Constitución de la República, la cual ha ratificado que la educación debe de gozar de mayor asignación presupuestaria, y a su vez establece que el presupuesto asignado debe ser creciente. [...] artículo 63, acápite 10 de la Constitución de la República [...].

[...] A que en fecha 26 de octubre del año 2011, fue promulgada por el Poder Ejecutivo la Ley No. 294-11 que instituye el Presupuesto General del Estado para el año 2012.

[...] Pese a que la misma está dotada de rango constitucional, el Poder Legislativo procedió a derogar dicho artículo de la Ley No. 66-97 en el Proyecto de Ley de Presupuesto del Estado, el cual en su artículo 56 estatuye lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Artículo 56.- Se establece, con carácter transitorio para el ejercicio fiscal 2012, un monto de gasto en educación, inferior al que dispone la Ley de Educación N°.66-97 de fecha 9 de abril de 1997.”

[...] Que, el no otorgar los fondos que en virtud de la ley debe otorgársele a la educación, implica ipso facto, una inconstitucionalidad por omisión, ya que es un deber del Estado Dominicano en este caso Poder Legislativo, asignar el presupuesto requerido por ley para la educación y para que de esa manera la misma pueda contar con calidad, lo cual no ha ocurrido en la especie.

[...] el precepto constitucional previamente invocado fue inobservado por el Estado Dominicano a la hora de aprobar el artículo 56 de la Ley General de Presupuesto del Estado, ya que el referido precepto constitucional establece que la inversión del Estado en educación deberá ser creciente y sostenida, no obstante a esto [sic], y contrario a lo de creciente, el Poder Legislativo resolvió aprobar en el artículo 56 una derogación transitoria la cual impide el crecimiento económico de la educación , y a su vez la estanca y paraliza durante todo el año 2012.

[...] La no asignación del presupuesto que en virtud de la ley le corresponde al Ministerio de Educación, es una transgresión al artículo 197 de la Ley 66-97 invocada previamente, e ipso facto, es una transgresión al artículo 233, parte in fine de la Constitución de la República [...].

[...] A que es la misma Ley No. 294-11 que consigna y establece explícitamente que para el año 2012, el capítulo destinado para educación deberá contar con un monto de gasto inferior al que dispone



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Ley No. 66-97, y a su vez, tácitamente deroga el artículo 197 de la referida disposición legal adjetiva.

[...] Todo lo descrito y plasmado en este preámbulo en lo referente al derecho de acceso a la instrucción pública, y su dificultad para gozar de este derecho por la falta de presupuesto para el Sistema Educativo Dominicano, constituye una violación e inobservancia al artículo 63, acápite 4 de nuestra Carta Magna [...].

[...] A que el gasto e inversión [sic] en educación constituye [sic] un gasto racional, contrario a los otros gastos o despilfarros previamente citados en donde se malversa el presupuesto que ha debido ser asignado a la educación, lo cual transgrede el artículo 75, acápite 6, parte in fine de la Constitución de la República, que dispone lo siguiente: [...].

[...] A que la infracción constitucional del legislador de no asignar el presupuesto correspondido por ley a la educación y del Poder Ejecutivo en promulgar la argüida disposición legal, constituye una transgresión y desconsideración a la educación como derecho humano y derecho fundamental, por lo cual somos de la consideración e interpretación legal Honorables Magistrados, que la no asignación de dichos fondos a la educación no tiene asidero legal ni constitucional alguno.

[...] La acción del Estado Dominicano de recortar fondos para la educación constituye una transgresión al precitado artículo del referido pacto internacional, ya que el recortar fondos al Ministerio de Educación impide una excelente impartición de docencia con calidad y, por ende, el derecho a la educación no está ni ha sido respetado en este país.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[...] A que de conformidad con el artículo 47, párrafo 3, parte in fine de la Ley No. 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, esta jurisdicción constitucional puede dictar sentencias exhortativas al Poder Legislativo a los fines de que dicho poder estatal proceda a aprobar una legislación en materia presupuestaria diferente a la Ley No. 294-11, pero acorde a la Constitución de la República en lo referente a la asignación del 4% del Producto Interno Bruto al Ministerio de Educación.

5. Intervenciones oficiales

En la instrucción del presente caso, este tribunal constitucional solicitó la opinión del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, autoridades de las cuales emanó la norma atacada, así como del procurador general de la República.

5.1 Opinión del Senado de la República

El Senado de la República opinó, mediante una instancia recibida por el Tribunal Constitucional el cinco (5) de diciembre de dos mil doce (2012), que «cumplió con el mandato constitucional y reglamentario al momento de sancionar la Ley núm. 294-11, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se violaron [*sic*] ninguno de los procedimientos constitucionales establecidos».

5.2 Opinión de la Cámara de Diputados

En el expediente, no figura depositada instancia alguna contentiva de la opinión de la Cámara de Diputados, pese a la comunicación PTC-AI-131-2012, expedida por el magistrado presidente del Tribunal Constitucional el dos (2) de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

agosto de dos mil doce (2012), la cual fue recibida en el Departamento de Correspondencia de dicha institución el seis (6) de agosto de dos mil doce (2012), mediante la cual le fue solicitada la referida opinión.

5.3 Opinión de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República, mediante el dictamen recibido por el Tribunal Constitucional el seis (6) de septiembre de dos mil doce (2012), tuvo a bien hacer las siguientes consideraciones:

Primero: En el caso de que ese Tribunal se adhiera al criterio establecido en la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia el 19 de mayo de 2010, procede declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alejandro Alberto Paulino Vallejo contra el Artículo 56 de la Ley de Presupuesto General del Estado, la No. 294-11, del 26 de octubre de 2011.

Segundo: En la hipótesis de que el Tribunal Constitucional reconozca la legitimación activa del accionante, para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, procede que mediante su sentencia exhorte y recomiende al Congreso de la República que a más tardar con ocasión del conocer [sic] el proyecto de ley de Presupuesto para el año 2013 proceda a reformar la ley impugnada, se abstenga en lo sucesivo de incurrir [sic] incompatibilidades semejantes con la carta sustantiva, y que a los fines de la protección efectiva del derecho fundamental a la educación, le dé cumplimiento a las disposiciones del art. 197 de la ley 66-97, Orgánica de Educación, advirtiéndole tanto al órgano legislativo como a las autoridades administrativas correspondientes, que en caso contrario el Tribunal Constitucional procederá a declarar la inconstitucionalidad de la norma con todas sus consecuencias.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, procedió a celebrar una audiencia pública, respecto de esta acción, el diecinueve (19) de noviembre de dos mil doce (2012), al final de la cual la presente acción quedó en estado de fallo.

7. Pruebas documentales

Entre los documentos que conforman el expediente relativo a la presente acción directa de inconstitucionalidad, los más relevantes son los siguientes:

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alejandro Alberto Paulino Vallejo el doce (12) de julio de dos mil doce (2012).
2. Instancia contentiva de la opinión del Senado de la República, la cual fue recibida por el Tribunal Constitucional el cinco (5) de diciembre de dos mil doce (2012).
3. Instancia contentiva del dictamen de la Procuraduría General de la República, la cual fue recibida por el Tribunal Constitucional el seis (6) de septiembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

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

9. Legitimación activa o calidad del accionante

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

9.1 La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa en inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11.

9.2 El artículo 185.1 de la Constitución dispone que el Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer, en única instancia, «las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido». En estos mismos términos se expresa el artículo 37 de la Ley núm. 137-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.3 Respecto de la legitimación procesal para interponer acciones directas de inconstitucionalidad, este tribunal, mediante la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), precisó lo siguiente:

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

9.4 En el caso que nos ocupa, y en virtud de lo indicado, el Tribunal entiende que el señor Alejandro Alberto Paulino Vallejo, en su condición de persona física y ciudadano dominicano en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, tiene calidad o legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

El Tribunal Constitucional estima que la presente acción directa de inconstitucionalidad es inadmisibile a la luz de las siguientes consideraciones:

10.1 Este órgano constitucional ha sido apoderado de una acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 56 de la Ley núm. 294-11, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año dos mil doce (2012). Como se ha visto, el accionante alega que dicho texto, relativo al presupuesto asignado para la educación pública del país para el año dos mil doce (2012), es contrario a los artículos 5, 7, 8, 26, 38, 43, 56, 63, numerales 4 y 10; 74, numeral 3; 75, parte *in fine* del numeral 6; 112, 147 y 233, parte *in fine*, de la Constitución dominicana.

10.2 Es oportuno indicar que, de conformidad con la Ley núm. 423-06, Orgánica del Presupuesto para el Sector Público, del diecisiete (17) de noviembre de dos mil seis (2006), los presupuestos de la República, al igual que los correspondientes a todos los organismos del sector público, se rigen por una serie de principios, entre los que figura el principio de periodicidad, prescrito en el artículo 11, literal f, que dispone: «La vigencia del presupuesto debe ser de un año, el cual se denominará ejercicio presupuestario».

10.3 De igual manera, el principio de periodicidad se sustenta, de una parte, en el artículo 93.1 de la Constitución, el cual enumera las atribuciones que en materia legislativa incumben al Congreso Nacional. Entre esas atribuciones, figura la prevista por el literal i de ese artículo, que prescribe que al Congreso Nacional corresponde «votar anualmente la Ley de Presupuesto General del Estado, así como aprobar o rechazar los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo». Por otra parte, el literal g del artículo 128.2 de la Constitución dispone que corresponde al presidente de la República,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como jefe de Gobierno, «someter al Congreso Nacional, a más tardar el primero de octubre de cada año, el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado para el año siguiente».

10.4 Como hemos precisado, la Ley núm. 294-11 tenía por finalidad establecer el presupuesto nacional de ingresos y gastos públicos para el año dos mil doce (2012). Así lo disponía en su artículo 1, que prescribía:

Se aprueba el Presupuesto de Ingresos del Gobierno Central para el ejercicio presupuestario 2012, en la cantidad de trescientos cincuenta y un mil, setecientos treinta y ocho millones, ochocientos sesenta y ocho mil, doscientos quince pesos (RD\$351,738,868,215), que incluye un monto de donaciones por cuatro mil, novecientos cincuenta millones, doscientos cincuenta y siete mil, cientos cincuenta pesos (RD\$4,950,257,150), de acuerdo con el resumen que se indica a continuación [...].

10.5 De lo indicado, resulta evidente que la Ley núm. 294-11, tal como fue establecido por este órgano constitucional en su Sentencia TC/0209/15, «se extinguió al aprobarse una nueva normativa presupuestaria mediante Ley núm. 311-12, de Presupuesto General del Estado para el dos mil trece [...], promulgada el diecinueve (19) de diciembre de dos mil doce (2012)». De ahí que, habiendo desaparecido el objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, la misma deviene en inadmisibile.

10.6 El criterio de que la derogación de la disposición legal impugnada acarrea la inadmisibilidad de la acción de inconstitucionalidad por carencia de objeto ha sido mantenido por el Tribunal en las Sentencias TC/0023/12, TC/0025/13, TC/0113/13, TC/0124/13, TC/0209/15 y TC/0502/16. Estas últimas tenían por objeto la impugnación, precisamente, de la Ley núm. 294-11. En consecuencia,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de conformidad con lo enunciado, ya reiterado, procede que el Tribunal declare la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad a que se refiere el presente caso.

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran los magistrados Miguel Valera Montero, primer sustituto; María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados el voto disidente de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos y el voto salvado del magistrado Amaury A. Reyes Torres.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibile, por falta de objeto, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alejandro Alberto Paulino Vallejo contra el artículo 56 de la Ley núm. 294-11, sobre Presupuesto General del Estado.

SEGUNDO: ORDENAR la comunicación, por Secretaría, de esta sentencia, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, señor Alejandro Alberto Paulino Vallejo; al Senado de la República; a la Cámara de Diputados y a la Procuraduría General de la República.

TERCERO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, según lo dispuesto por el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Aprobada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Fidias Federico Aristy Payano, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez.

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y de acuerdo a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), que establece: «[l]os jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido», presentamos un voto disidente fundado en las razones que expondrá a continuación:

En el presente caso, la parte accionante, señor Alejandro Alberto Paulino Vallejo, solicita que sea declarada la inconstitucionalidad del artículo 56 de la Ley núm. 294-11, sobre Presupuesto General del Estado, por la (supuesta) violación de los artículos 5, 7, 8, 26, 38, 43, 56, 63 (numerales 4 y 10), 74 (numeral 3), 75 (parte *in fine* del numeral 6), 112, 147 y 233 (parte *in fine*) de la Constitución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Asimismo, solicita que se declare inconstitucional y que, a su vez, se anulen

... todas las infracciones inconstitucionales en disposiciones legales u omisiones legislativas conexas que difieran con leyes que asignan partidas presupuestarias a determinadas entidades estatales, siempre y cuando las referidas leyes cuenten con sustento o rango constitucional, todo esto en virtud del artículo 46 de la Ley No. 137-11 ...

El Tribunal Constitucional de su parte, declaró inadmisibile por falta de objeto la acción, bajo el entendido de que:

10.7 (...) tal como fue establecido por este órgano constitucional en su sentencia TC/0209/15, “se extinguió al aprobarse una nueva normativa presupuestaria mediante Ley núm. 311-12, de Presupuesto General del Estado para el dos mil trece [...], promulgada el diecinueve (19) de diciembre de dos mil doce (2012)”. De ahí que, habiendo desaparecido el objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, la misma deviene en inadmisibile.

10.8 El criterio de que la derogación de la disposición legal impugnada acarrea la inadmisibilidat de la acción de inconstitucionalidad por carencia de objeto ha sido mantenido por el Tribunal en las sentencias TC/0023/12, TC/0025/13, TC/0113/13, TC/0124/13, TC/0209/15 y TC/0502/16. Estas últimas tenían por objeto la impugnación, precisamente, de la ley 294-11. En consecuencia, de conformidad con lo enunciado, ya reiterado, procede que el Tribunal declare la inadmisibilidat de la acción directa de inconstitucionalidad a que se refiere el presente caso.

Conforme las motivaciones arriba transcritas, el voto mayoritario de este pleno,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consideró que, al momento de resolver la presente acción, el texto jurídico impugnado fue modificado, por lo que ha desaparecido del ordenamiento jurídico, es decir que la norma original que había sido cuestionada ya no existe.

Esta juzgadora disiente del criterio adoptado por la mayoría de este plenario de declarar inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad, estimando que lo correcto sería el examen al fondo de esta, para determinar si la ley impugnada era cónsona o no con la Constitución, por lo que esta alta corte constitucional debe efectuar un examen constitucional e *iusfundamental* de lo planteado desde una perspectiva o dimensión objetiva, pues se trata de un asunto de interés público.

Además, con la citada decisión se está afectando en gran medida la seguridad jurídica, principio rector del Estado de derecho, y, por otro lado, porque deben imponerse las garantías a la supremacía constitucional, la función pedagógica de las sentencias del Tribunal Constitucional y el orden constitucional por las que esta corporación debe velar como desarrollaremos más adelante.

Quien suscribe, mantiene su firme posición de que la acción directa de inconstitucionalidad de la especie no debió ser declarada inadmisibles por las razones se expone en el siguiente orden: a) sobre la dimensión subjetiva del control abstracto de inconstitucionalidad, y b) sobre la vigencia de la norma al momento de la interposición de la acción directa de inconstitucionalidad.

a. Sobre la dimensión subjetiva del control abstracto de inconstitucionalidad

Contrario al razonamiento efectuado por este plenario, esta juzgadora reitera su criterio asentado en votos anteriores, como el consignado en la Sentencia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TC/0145/20, del trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020), entre otras¹, en el sentido de que, en casos similares, este órgano debe conocer el fondo de las acciones directas de inconstitucionalidad, pues se imponen las garantías a la supremacía constitucional, la función pedagógica de las sentencias del tribunal y el orden constitucional por las que esta corporación debe velar.

Respecto a lo antes citado, el artículo 184 de la Constitución dominicana, establece que el Tribunal Constitucional es el garante del principio de supremacía de la Constitución, del orden constitucional y de la protección de los derechos fundamentales, y sus sentencias tienen carácter vinculante para todos los poderes públicos, pues tal como ha sostenido esta corporación constitucional «...las decisiones de este tribunal -como la precedentemente descrita-, se traducen en verdaderas normas jurídicas que hacen parte del derecho positivo en nuestro ordenamiento jurídico y fuente directa del derecho con carácter vinculante para todos los poderes públicos». (TC/0319/15)

Otro precepto que favorece la supremacía constitucional, lo constituye el artículo 6 de la Carta Magna, al disponer: «...Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución». Razón por la cual, de este tribunal haber admitido y resuelto la cuestión jurídica planteada y resultare está una contradicción a la Constitución se produjera en una nulidad de pleno de derecho.

Por igual, este tribunal se ha pronunciado respecto del alcance del principio de la supremacía constitucional, y al respecto dicto la Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), mediante la cual estableció lo siguiente:

¹ Ver al respecto las sentencias TC/0173/22 y TC/0074/22.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El principio de supremacía constitucional establecido en las disposiciones del artículo 6 de la Constitución de la República consagra el carácter de fuente primaria de la validez sobre todo el ordenamiento jurídico dominicano, cuyas normas infraconstitucionales deben ceñirse estrictamente a los valores, principios, reglas y derechos contenidos en la Carta Magna. Por tanto, las disposiciones contenidas en la Constitución, al igual que las normas que integran el bloque de la constitucionalidad constituyen el parámetro de constitucionalidad de todas las normas, actos y actuaciones producidos y realizados por todas las personas, instituciones privadas y órganos de los poderes públicos.

Somos de criterio de que aún en casos de derogación o que los «efectos jurídicos se encuentran consumados», como ocurre en el presente caso, este tribunal debe de ejercer el control de constitucionalidad. Y en ello me sumo a los criterios del Tribunal Constitucional español:

Conforme a reiterada doctrina constitucional, tanto la derogación como la modificación o la sustitución de la norma cuestionada, incluso aunque sea sustituida, [...] no implica, no obstante, una pérdida sobrevenida del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad (entre otras, SSTC 73/2010, de 18 de octubre, FJ 2; 183/2012, de 17 de octubre, FJ 3; 92/2014, de 10 de junio, FJ 3; 29/2015, de 19 de febrero, FJ 2, y 227/2016, de 22 de diciembre, FJ 2).35.

En ese mismo orden, pero referido a la diferencia entre derogación de la norma y la interpretación constitucional, es preciso hacer una distinción. la derogación de un acto legislativo, cuya función está a cargo del Poder Legislativo y la invalidez de una norma cuya función está a cargo del Tribunal Constitucional: así que, mientras el legislador tiene la facultad de derogar sus propias normas,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

leyes, así la administración pública en sentido general también tienen esa misma facultad, respecto de los decretos, reglamentos y resoluciones, mecanismo este, que dicho sea de paso, que se efectúa con otra norma de igual naturaleza que así lo manifieste, por su parte el control concentrado de constitucionalidad a cargo de un ente jurisdiccional no deroga por sí mismo una norma, sino que hace un examen de confrontación con la Constitución para determinar su validez o invalidez de cara a sus valores, principios y reglas normativas, es decir se trata de un acto jurisdiccional que para su producción ha requerido de una interpretación a cargo del órgano establecido para ello, en este caso el Tribunal Constitucional.

En ese mismo orden, la derogación está ligada a la vigencia del acto normativo derogado, mientras que la sentencia que se refiere al control concentrado de inconstitucionalidad esta referida, como hemos dicho en el apartado anterior, a su validez de cara a la supremacía constitucional, prevista en el artículo 6 de la Constitución de la República, el cual establece: «Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución».

De igual forma el artículo 184 de la Constitución, dispone: «Habrà un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituye precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado».

Por otro lado, pero sobre el mismo particular, el legislador, en el caso de las leyes o cualquier otro ente público con facultades de dictar decretos, reglamentos y resoluciones, pueden volver sobre el texto derogado y darle vigencia nuevamente, pues se trata más bien de un acto legislativo que a su vez



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

es político, mientras que una vez declarada la invalidez de la norma por ser contraria a la Constitucional, y debido a los efectos vinculantes de las sentencias del Tribunal Constitucional, ningún ente público podrá volver a darle validez en una norma posterior.

Resulta relevante subrayar que la propia Ley núm. 137-11, en su artículo 7.4. instauro varios principios que orientan y sirven de sustento a nuestra posición, entre ellos:

- a. El principio de constitucionalidad, en función del cual, «corresponde al Tribunal Constitucional [...] garantizar la supremacía, integridad y eficacia de la Constitución y del bloque de constitucionalidad».
- b. El principio de inconstitucionalidad, que desarrolla que «la infracción de los valores, principios y reglas constitucionales está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación».

Esta posición disidente también encuentra fundamento en la calidad orientativa y formativa de que se encuentran revestidas las decisiones de este Tribunal Constitucional. En ese sentido hay que destacar la posición de esta corporación respecto de la función pedagógica y el alcance de las sentencias constitucionales, en la Sentencia TC/0041/13, que establece lo siguiente:

Los tribunales constitucionales, dentro de la nueva filosofía del Estado Social y Democrático de Derecho, no sólo se circunscriben a garantizar la supremacía constitucional o la protección efectiva de los derechos fundamentales al decidir jurisdiccionalmente los casos sometidos a su competencia, sino que además asumen una misión de pedagogía constitucional al definir conceptos jurídicos indeterminados, resolver lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional [...].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Agregando esta juzgadora que, si esta corporación «asume una misión de pedagogía constitucional al definir conceptos jurídicos indeterminados, resolver lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional», razonamiento *a fortiori* con mayor razón lo debe hacer para determinar si una norma o acto emanado de los poderes públicos fue dictado contrariando la Constitución, aunque esta ya allá salido del ordenamiento jurídico al momento de decidir el caso en cuestión como en el de la especie, y es que ahí es donde verdaderamente se materializa la supremacía constitucional.

En función de todo lo anterior, tengo el criterio de que habiendo sido sometida la acción de inconstitucionalidad alegándose los vicios y vulneraciones invocada a la ley referida al inicio del presente voto, resulta irrazonable declarar su inadmisibilidad, por falta de objeto, bajo el argumento de que la norma ha perdido su vigencia, este tribunal actuó en desapego a los principios rectores de la justicia constitucional.

Finalmente, por la debida garantía que corresponde a este tribunal de velar por la supremacía constitucional y el derecho de los ciudadanos, el accionante y los poderes públicos en conocer si realmente la norma atacada contenía los vicios enunciados, era menester ponderar el fondo de lo planteado para que, de ese modo, tal decisión sirva de indicador sobre las directrices que deban seguirse a fin de que todos nos ciñamos al orden constitucional y evitar con ello que se vuelva a incurrir en el mismo vicio en posteriores leyes.

b. Vigencia de la norma al momento de la interposición de la acción directa de inconstitucionalidad

Por último, vale resaltar que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta el doce (12) de julio de dos mil doce (2012), cuando aún se encontraba vigente la disposición, por tanto, resulta irrazonable declarar su inadmisibilidad por falta



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de objeto, bajo el argumento de que dicha norma fue modificada posteriormente.

Y es que este Tribunal Constitucional no puede escudarse en su propia falta de fallar un expediente de forma tardía, para determinar luego que es inadmisibles por falta de objeto, cuando fue apoderado estando vigente la norma.

En definitiva tal como hemos venido expresando desde las primeras líneas del presente voto particular, postulamos porque este máximo intérprete de la Constitución desempeñe su rol institucional y encomienda constitucional asignada: conocer y decidir sobre la conformidad con la norma sustantiva de cada ley, reglamento, resolución, decreto, o acto emanado y dictado por cualquier autoridad pública, respecto a todo lo cual debe fungir esta corte constitucional como unificador y verificador de su apropiado fundamento constitucional.

Por tanto, por la debida garantía que corresponde a este tribunal de velar por la supremacía constitucional y el derecho de los ciudadanos, el accionante y los poderes públicos en conocer si realmente la norma atacada contenía los vicios enunciados, consiste en ponderar el fondo de lo planteado para que, de ese modo, tal decisión sirva de indicador sobre las directrices que deban seguirse a fin de que todos nos ciñamos al orden constitucional.

Alba Luisa Beard Marcos, jueza

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
AMAURY A. REYES TORRES

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2011), salvamos nuestro voto en relación con los motivos de la presente sentencia, pero, concurriendo con el dispositivo, bajo el entendido de que votamos a favor de la presente sentencia solo porque es conforme al precedente que actualmente está vigente y gobierna la solución del caso (Sentencia TC/0124/13). No obstante, salvamos el voto para llamar la atención del tribunal que el momento ha llegado para reconsiderar el criterio de la Sentencia TC/0124/13 y comenzar a admitir las acciones directas de inconstitucionales contra leyes que cesan en su vigencia, pero, que pueden repetirse en el futuro, como resultar ser las leyes de presupuesto.

1. El presente proceso constitucional concierne a una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 56 de la Ley núm. 294-11, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año dos mil doce (2012). La mayoría de los honorables jueces que componen este tribunal constitucional ha concurrido en declarar inadmisibile dicha acción por carecer de objeto, tras considerar que «al momento en que se conoce de la presente acción directa de inconstitucionalidad, ha transcurrido el período por el cual estaría vigente la referida ley». Coincidió con la solución dada al presente caso y con las motivaciones que dan lugar a la misma.

2. Sin embargo, considero que resulta de especial atención precisar que, en materia de control de constitucionalidad, la causa de inadmisibilidad por falta de objeto debe ser adoptada con ciertos matices, en función de las particularidades de la cuestión sometida, puesto que cuando su invocación se deriva de la consumación del acto impugnado, se traduciría en un bloqueo a cualquier posibilidad de tutelar los derechos fundamentales o que dicha circunstancia purga cualquier vicio o actuación contraria a la Constitución, para hacer valer la supremacía de la Constitución, a propósito de su eficacia objetiva ante situaciones susceptibles de repetición. Por consiguiente, procede reiterar algunas de las consideraciones expuestas en nuestro voto particular a la Sentencia TC/0004/24 y su reiteración en el voto a la Sentencia TC/0401/24



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que, a la luz del presente caso, llama a este tribunal – en el futuro – a reconsiderar seriamente el criterio sentado en la Sentencia 124/13.

I

3. Conforme con la dimensión objetiva de la Constitución, el Tribunal Constitucional puede proporcionar una tutela diferenciada que procure una solución expedita con miras al futuro, específicamente cuando el hecho se haya consumado, de manera tal que ocurra la carencia de objeto de forma general. Pero teniendo muy presente que dicho hecho se haya generado durante el trámite del recurso y la posible decisión adoptada sobre el asunto en cuestión, de forma tal que con ello se pudiera controlar que dichas situaciones se vuelvan a repetir.

4. El tribunal puede «determinar en cada situación en concreto el alcance que supone la revisión que le sea sometida, máxime en aquellos casos donde los efectos de la decisión recurrida puedan tener incidencia hacia el futuro y por tanto sea necesario examinar el fondo de la cuestión planteada» (Sentencia TC/0392/14: Párr. O). En este sentido, en caso de que sobrevenga la falta de objeto antes de producirse el fallo del asunto recurrido, esta Alta Corte pudiera conocer el fondo del caso que ocupa la atención, bajo las siguientes consideraciones, si

(1) la corta duración de la actuación impugnada impide su examen jurisdiccional antes del cese de sus efectos;

(2) existe una expectativa razonable que la parte demandante o accionante sea sometida nuevamente a la misma casuística; o

(3) si bien la reclamación es susceptible de una repetición previsible, más que una repetición aleatoria².

² REYES-TORRES (Amaury) “La justiciabilidad de casos o controversias en el control de constitucionalidad las cuestiones políticas y la carencia de objeto” en Anuario del Tribunal Constitucional de la República Dominicana (2017), Santo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. En conclusión, según lo anterior señalado, podemos advertir que la carencia o pérdida de objeto o no conlleva necesariamente a la declaratoria de la inadmisibilidad de la acción de inconstitucionalidad. Esto se justifica porque es más rápida la finalización de la litis que el trámite de debate y adopción del fallo que produzca la sentencia que decide sobre el conflicto, la dimensión objetiva de la Constitución un pronunciamiento declarativo a futuro para que no vuelva a producirse el mismo asunto que en este nos ocupa.

6. Todo lo anterior parte del examen de «si el plazo de vigencia fue suficientemente amplio para que la ciudadanía pudiera interponer acciones públicas de inconstitucionalidad contra el precepto; si la norma producía efectos al momento de interponerse la acción, aunque luego estos hayan cesado antes de la decisión final; y si es necesario guardar la integridad y supremacía de la Constitución frente a una notoria oposición entre sus normas [...]. Con base en una ponderación de estos criterios, cada uno de los cuales tiene un peso distinto, en ciertos casos se han resuelto [el] fondo las demandas contra normas que no están en vigor y carecen de capacidad para producir efectos, como se expone enseguida»³.

7. En el tipo de casos como en el que nos ocupa, la vigencia del presupuesto es determinada, coincidiendo con el «año natural y transcurrido el cual [perdería] su [vigencia], salvo que se prorrogue, de conformidad con lo establecido en el artículo 239 de la Constitución de la República» (Sentencia TC/0124/13: párr. 7.4). Durante ese período, no hay certeza que la acción directa pueda conocerse a tiempo, como tampoco se tiene certeza que la ley de presupuestos esté vigente al momento de celebrarse la audiencia y dictaminar sobre el fondo del asunto. Sin embargo, sí tenemos certeza que cada año existirá una ley de presupuesto y que, cada año, tanto el presidente de la República como

Domingo, 2018, pp. 149-174; REYES-TORRES (Amaury), Constitución y política, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2024, p. 193.

³ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-153/23.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los congresistas tendrán la oportunidad de tomar en cuenta las observaciones del tribunal cuando emita sus juicios sobre la compatibilidad constitucional.

II

8. Nada de lo anterior es ajeno a la jurisprudencia de varios jueces y juezas de este Tribunal Constitucional a lo largo de su existencia. Por ejemplo, el magistrado Acosta de los Santos (Sentencia TC/0025/13), a propósito del orden y diseño de la boleta para las elecciones del dos mil doce (2012), el magistrado Acosta de los Santos sostuvo que «aunque la referida boleta fue diseñada para las elecciones del 20 de mayo de 2012 la cuestión planteada, es decir, el derecho a que figure la fotografía del candidato o candidata a la vicepresidencia de la República mantiene vigencia e interés constitucional más allá de las indicadas elecciones. Ciertamente, el tema puede volverse a discutir con ocasión del diseño de boletas electorales correspondientes a elecciones futuras».

9. Asimismo, la magistrada Beard Marcos, en su voto a la Sentencia TC/0332/23 (entre otros), apelando a la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y a la función pedagógica del Tribunal Constitucional, entendió que la falta de objeto no puede ser un impedimento para el pronunciamiento del tribunal en cuanto al fondo de la cuestión (Párr. 18). En un voto conjunto a la Sentencia TC/0611/23, los magistrados Valera Montero y Vásquez Acosta, indicando que en este tipo de casos existirían «de actuaciones que, en ausencia de ultraactividad, pueden encontrarse sujeto a repetición por el mismo órgano, cuyos actos, por lo ya indicado, escaparían a la censura constitucional de este Tribunal» (Párr. 7).

10. De igual forma, el magistrado Castellanos Khoury en el voto salvado emitido con relación a la Sentencia TC/0334/22 expuso similares consideraciones. En el indicado voto particular se destacó la necesidad de «un cambio de precedente respecto de la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad por haber sido derogada la norma impugnada. De manera puntual, entendemos que hay excepciones que justificarían que el Tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional pueda pronunciarse sobre el fondo, aun la norma no se encuentre vigente». (Párrafo 5). En lo particular, no creo que sea necesario, bastaría con una distinción, en los términos de la Sentencia TC/0188/14, para poder equilibrar ambos criterios porque la falta de objeto no deja de ser un elemento útil y conforme al principio de seguridad jurídica.

11. Al igual que en mis consideraciones más arriba expuestas, el magistrado Castellanos Khoury enuncia las excepciones que daría lugar a un pronunciamiento sobre el fondo de una acción directa de inconstitucionalidad, aun la norma no esté vigente:

(1) que la norma derogada, independientemente del momento de su desaparición, esté desplegando o pueda desplegar efectos al momento de conocerse la acción directa de inconstitucionalidad; o (2) que la norma impugnada, independientemente de que sus efectos se desplieguen o no en la actualidad, haya sido derogada o perdido su vigencia luego de haberse interpuesto la acción directa de inconstitucionalidad en su contra, en cuyo caso será necesario: (a) que no sea evidente que la desaparición de la norma haya sido porque el gobierno la juzgaba como inconstitucional y exista la posibilidad de que en algún futuro el gobierno pueda adoptar la misma norma u otra similar; (b) que, por la naturaleza propia de la norma, haya tenido una corta vigencia que hacía improbable que el proceso de la acción directa de inconstitucionalidad transcurriera y culminara antes de su derogación; o (c) que se trate de un asunto de alta relevancia o trascendencia constitucional cuya solución contribuiría a aclarar las competencias, atribuciones, límites, pesos y contrapesos de los poderes políticos (párrafo 94).

* * *



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. En conclusión, junto a los fundamentos expuestos en la decisión para solucionar esta acción, considero que la presente sentencia se ajusta al precedente en la Sentencia TC/0124/13. Sin embargo, el tribunal deberá tomar este caso como punto de partida para reconsiderar el criterio citado anteriormente. En efecto, las precisiones que anteceden debieron desarrollarse para delimitar las condiciones de admisibilidad de la cuestión sometida, frente al criterio de inadmisibilidad por falta de objeto de este tribunal en los anteriores precedentes.

13. Debido al efecto de irradiación («Ausstrahlungswirkung») de la Constitución (TC Federal Alemán, Lüth, BverfGE 7. 198. 205) imponen un pronunciamiento declarativo a futuro para que no vuelva a ocurrir el mismo asunto que nos ocupa, por ser situaciones capaces de repetición pero que logran evadir el control de constitucionalidad, como sucede con la ley anual de presupuesto. Por las razones expuestas, en cuanto al dispositivo y los motivos, concurre, pero, salvando el presente voto sobre el aspecto señalado. Es cuanto.

Amaury A. Reyes Torres, juez

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha veintinueve (29) del mes de noviembre del año dos mil veinticuatro (2024); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria