



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPUBLICA

SENTENCIA TC/0124/13

Referencia: Expediente No. TC-01-2012-0001, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alejandro Alberto Paulino Vallejo contra el artículo 14 de la Ley núm. 294-11, sobre Presupuesto General del Estado.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dos (2) días del mes de agosto del año dos mil trece (2013).

El Tribunal Constitucional regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khouri, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Rafael Díaz Filpo, Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez, jueces, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales y específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución, 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

1. Descripción de la ley impugnada

1.1. La ley objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad es la Ley No. 294-11, sobre el Presupuesto General del Estado, específicamente en



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

su artículo 14, contra la cual se formula alegada violación a los artículos 26, 112, 147, 233, parte *in fine*, y 238 de la Constitución de la República.

1.2. El referido artículo 14 de Ley No. 294-11, expresa lo siguiente:

Artículo 14. Se establece un monto de gasto inferior a lo que determinan los porcentajes incluidos en las diferentes leyes específicas y en los Artículos 32 y 33 de la Ley 423-06, para las apropiaciones a disposición del Presidente de la República, las correspondientes a la Junta Central Electoral, para el Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Procuraduría General de la República, la Cámara de Cuentas y los Ayuntamientos del país. Los recursos entre lo dispuesto en las respectivas leyes específicas y los montos apropiados en la presente ley, se registrarán en la Fuente General.

2. Pretensiones de la parte accionante

2.1. El señor Alejandro Alberto Paulino Vallejo, representado por sus abogados, mediante instancia regularmente recibida en fecha catorce (14) de diciembre del año dos mil once (2011), interpuso una acción directa de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia, en atribución de jurisdicción constitucional.

2.2. El impetrante formuló dicha acción con el propósito de que se declare la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley No. 294-11, sobre el Presupuesto General del Estado, contra el cual se formula una alegada violación de los artículos 8, 26, acápites 1 y 2; 42, 42, acápite 2; 74, acápite 3; 112, 146, acápites 1 y 2; 147, acápite 2; 169, y 233, parte *in fine*, de la Constitución de la República, respecto al presupuesto que debe asignársele a la Cámara de Cuentas y al Ministerio Público.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

3.1. El accionante fundamenta su recurso de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en los siguientes:

a) Que es poseedor de un interés legítimo y jurídicamente protegido, por cuanto la Constitución en los artículos 22, acápite 5; 75, acápite, 12 y el 246 le conceden el derecho de denunciar actos de corrupción administrativa y de cooperar con los órganos de control interno y externo. Asimismo, este derecho también está establecido en el artículo 13, acápite 1, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y en el artículo 7, acápite 4, de la Ley Orgánica de la Cámara de Cuentas No. 10-04.

b) Que el accionante alega que de implementarse o declararse conforme con la Constitución de la República la Ley No. 294-11, no tendrá sentido el ejercicio de este derecho de denunciar actos de corrupción, porque una de las entidades llamadas a luchar contra la corrupción, no tendrá las herramientas ni los fondos necesarios para poder ejercer sus funciones, ni mucho menos para acogerse a cualquier requerimiento ciudadano tendente a que se respete el patrimonio público.

c) La presente acción judicial tiene como causa el deseo de los hoy accionantes en justicia de que la Cámara de Cuentas de la República Dominicana pueda ejercer su rol de controlador de manera externa de los fondos públicos, a través de la asignación de un presupuesto digno que le permita ejercer cabalmente sus funciones de vigilar, auditar, y evaluar el presupuesto del Estado Dominicano y sus instituciones públicas.

d) Que la Cámara de Cuentas de la República Dominicana debe recibir el 0.30% del presupuesto general del estado, según lo establecido en la Ley No. 194-04; no obstante a esto, dicho presupuesto requerido en virtud de la precitada ley, nunca en la práctica ha sido asignado a la Cámara de Cuentas de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la República Dominicana, desde el año 2004 hasta la recién promulgada ley de presupuesto para el año 2012.

e) Que el artículo 14 de la Ley No. 294-11, que instituye el Presupuesto General del Estado para el año 2012, recortó intencionalmente el presupuesto que la Cámara de Cuentas necesita, con lo cual se está transgrediendo e inobservando la Constitución de la República.

f) Que en fecha veintiocho (28) de julio del dos mil cuatro (2004), fue promulgada la Ley No. 194-04, que dispone que la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público y la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, gozarán de autonomía presupuestaria y administrativa.

g) Que a los fines de proporcionarle el presupuesto adecuado a la Cámara de Cuentas de la República Dominicana fue aprobado en dicha disposición legal el artículo 4 que establece que un porcentaje de los ingresos internos del Presupuesto General del Estado le corresponde a la Cámara de Cuentas, a los fines de que pueda cumplir con su rol de auditor de los fondos públicos.

h) Que dicha disposición legal en su preindicado artículo, establece lo siguiente:

Artículo 4. El Presupuesto de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana será de por lo menos cero punto treinta por ciento (0.30%) de los ingresos internos, incluyendo los ingresos adicionales y los recargos establecidos en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos.

i) Que el porcentaje que por ley le corresponde a la Cámara de Cuentas del presupuesto general del estado, nunca ha sido aprobado por el Poder Legislativo, lo cual impide el desarrollo institucional del referido órgano de control externo, y por ende, impide también la mejoría y eficientización del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

servicio público que ofrece. En este mismo sentido, la no asignación del presupuesto que en virtud de la ley le corresponde constituye una transgresión al artículo 233, parte *in fine*, de la Constitución de la República Dominicana.

j) Que pese a las disposiciones legales previamente citadas, fue promulgada en fecha veintiseises (26) de octubre de dos mil once (2011), la Ley No. 294-11, la cual establece en su artículo 14 que el presupuesto para la Cámara de Cuentas correspondiente al año dos mil doce (2012), será menor que el que legalmente le corresponde, entiéndase un 0.12%, lo cual equivale a 423.9 millones de pesos, y no el 0.30% que debió ser aprobado, el cual equivale a 1.0552 millones de pesos.

k) En lo que respecta a los tratados internacionales, podemos señalar que de declararse constitucional la Ley No. 294-11, se estaría violando la Convención Interamericana contra la Corrupción, en su artículo 3, acápites 6 y 9 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada mediante Resolución Congresual No. 333-06, de fecha catorce (14) de marzo de dos mil seis (2006), la cual en su artículo 6, acápite 2, parte *in fine*, establece lo siguiente: Debe proporcionarles los recursos materiales y el personal especializado que sea necesario, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones.

l) Como consecuencia del recorte presupuestario establecido en el artículo 14, de la Ley No. 294-11, el servicio brindado por la Cámara de Cuentas es ineficiente y carece de calidad, lo cual constituye una violación al artículo 147 de nuestra Ley Sustantiva.

m) Por otro lado, la presente acción judicial tiene como causa el deseo del accionante en justicia, el licenciado Alejandro Alberto Paulino Vallejo, de que el Ministerio Público pueda ejercer su rol de proteger y representar a la sociedad ante los tribunales del orden judicial, a través de la asignación de un presupuesto digno que le permita ejercer cabalmente sus funciones.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n) En ese sentido, a los fines de garantizar el presupuesto del Ministerio Público, se aprobó en el 2004, la Ley No. 194-04, que otorgó autonomía administrativa y presupuestaria a la Procuraduría General de la República y estableció, en su artículo 3, que el presupuesto que le corresponde a la Procuraduría General de la República debe ser el 35% del 4.10% de los ingresos internos, en otras palabras, el 1.44% del Presupuesto General del Estado.

o) Ahora bien, pese a que la Ley No. 194-04 está dotada de rango constitucional, el Poder Legislativo procedió a derogar el artículo 3 de la referida ley a través del artículo 14 de la Ley No. 294-11, sobre el Presupuesto del Estado.

p) El monto aprobado para el Ministerio Público resulta ser insuficiente para la consecución de sus fines durante el año 2012, año en que la delincuencia ha aumentado, la población exige más eficiencia en el accionar de las autoridades, mayores controles penitenciarios, así como la disminución de los diversos hechos delictivos que ya son el pan nuestro de cada día.

q) La no asignación del presupuesto que en virtud de la ley le corresponde al Ministerio Público, es una transgresión al artículo 3 de la Ley No. 194-04, invocada previamente, e *ipso facto*, es una transgresión al artículo 233, parte *in fine* de la Constitución de la República.

r) Asimismo, el artículo 8 de la Constitución ha sido inobservado por el Poder Legislativo cuando aprobó la Ley No. 294-11, toda vez que es función del Estado la protección efectiva de los derechos de las personas, y como el Ministerio Público es quien debe garantizar dichos derechos, es y será imposible la protección a los derechos fundamentales, si una entidad estatal con la función de garantizarlos, no puede otorgar dicha garantía por la insuficiente asignación presupuestaria.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

s) Finalmente, el artículo 14 de la Ley No. 294-11, sobre el Presupuesto General del Estado debe ser declarado no conforme con la Constitución de la República, por transgresión e inobservancia del artículo 147, acápites 1 y 2, de la Constitución de la República.

4. Intervenciones Oficiales

En la especie, manifestaron su opinión el Procurador General de la República y la Cámara de Diputados, en los términos que se consignan más adelante.

4.1. Opinión del Procurador General de la República

4.1.1. El Procurador General de la República, en su opinión del veintisiete (27) de marzo de dos mil doce (2012), solicita al Tribunal Constitucional que se declare inadmisibles la presente acción directa de inconstitucionalidad, interpuesta por el señor Alejandro Alberto Paulino Vallejo, contra el artículo 14 de la Ley No. 294-11, de Presupuesto General del Estado, del veintiséis (26) de octubre de dos mil once (2011), por supuesta violación de los artículos 5, 7, 8, 26, 38, 56, 63.4, 63.10 74.3, 112, 147 y 233, *in fine*, de la Constitución de la República, por falta de calidad en la acción que nos ocupa, y para justificar dichas pretensiones alega en síntesis lo siguiente:

a) Que de conformidad con el artículo 185.1 de la Constitución de la República, la legitimación activa que se requiere a la parte interesada para interponer una acción directa de inconstitucionalidad conlleva demostrar la existencia de un interés legítimo jurídicamente protegido.

b) Que de conformidad con el criterio jurisprudencial establecido por la Suprema Corte de Justicia, en funciones de Tribunal Constitucional, en su sentencia de diecinueve (19) de mayo de dos mil diez (2010), la parte



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionante en inconstitucionalidad debe demostrar que la norma impugnada le ha causado un perjuicio.

c) Que de la instancia a la que se contrae la presente acción, no se advierte elemento alguno que permita deducir ni apreciar la existencia de un interés legítimo ni la protección jurídica que avale la calidad de parte interesada de la parte impetrante, ni el perjuicio que le haya sido causado por la disposición ahora impugnada, lo que basta para que la indicada acción directa de inconstitucionalidad sea declarada inadmisibile, sin necesidad de referirse a ningún otro aspecto de la misma.

4.2. Opinión de la Cámara de Diputados

4.2.1. Los abogados que representaron a la Cámara de Diputados de la República Dominicana concluyeron en la audiencia que tuvo a bien fijar este Tribunal en fecha dieciocho (18) de junio de dos mil doce (2012), solicitando lo siguiente: “Declarar la inadmisibilidad de la acción de inconstitucionalidad contra la Ley No. 294-11, sobre Presupuesto General del Estado, incoada por el Lic. Alejandro Alberto Paulino Vallejo por falta de calidad”.

5. Pruebas aportadas

1) Comunicación núm. 008368-2011, remitida por la Presidencia de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana en fecha veintisiete (27) de junio de dos mil once (2011), al Lic. Alejandro Alberto Paulino Vallejo, en donde se hace constar que el hoy accionante en inconstitucionalidad ha interpuesto denuncias de corrupción.

2) Comunicación núm. 015040-2011, remitida al hoy accionante en justicia Lic. Alejandro Alberto Paulino Vallejo, por la Presidencia de la Cámara de Cuentas en fecha veintitrés (23) de noviembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 3) Comunicación remitida al Lic. Alejandro Paulino, en fecha catorce (14) de noviembre de dos mil once (2011), por la Oficina de Acceso a la Información de la Cámara de Diputados de la República.
- 4) Disco Compacto (CD) contentivo del Acta núm. 19, de fecha veinte (20) de octubre de dos mil once (2011), de la Cámara de Diputados.
- 5) Información Pública No. 11-2011-180, remitido al Lic. Alejandro Alberto Paulino Vallejo por la Dirección Financiera de la Procuraduría General de la República, en fecha dieciséis (16) de diciembre de dos mil once (2011).
- 6) Comunicación de la Dirección General de Prisiones, de fecha nueve (9) de diciembre de dos mil once (2011), remitida al Lic. Alejandro Alberto Paulino Vallejo.
- 7) Comunicación de fecha catorce (14) de diciembre de dos mil once (2011), de la Procuraduría General Adjunta para Asuntos de la Mujer, remitida al Lic. Alejandro Alberto Paulino Vallejo.
- 8) Comunicación de fecha veintiuno (21) de diciembre de dos mil once (2011), remitida por la Dirección de Gestión del Ministerio Público al Lic. Alejandro Alberto Paulino Vallejo.
- 9) Comunicación de fecha treinta (30) de noviembre de dos mil once (2011), remitida por el Instituto Nacional de Ciencias Forenses al Lic. Alejandro Alberto Paulino Vallejo.
- 10) Noticia publicada en www.diariolibre.com, en fecha veintitrés (23) de noviembre de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 11) Noticia publicada, en fecha veintiocho (28) de febrero de dos mil once (2011), en www.eldia.com.do
- 12) Noticia publicada, en fecha diecisiete (17) de enero de dos mil once (2011), en www.hoy.com.do
- 13) Noticias publicadas en los periódicos Diario Libre y el Hoy.
- 14) Documento impreso del portal de internet www.camaradediputados.gob.do, de fecha veinte (20) de diciembre de dos mil once (2011).

II.- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Competencia

6.1. El Tribunal Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad del texto normativo impugnado, ya que éste forma parte de una ley de la República. En efecto, los artículos 185 de la Constitución Política del Estado y el 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, consagran dicha competencia.

7. Inadmisibilidad de la acción

7.1. Para la solución del presente caso conviene precisar la noción, y consecuentemente, el alcance de una ley que regule el presupuesto de la nación. Así, puede afirmarse que el presupuesto es definido como *“la expresión contable del plan económico de la Hacienda Pública para un período de tiempo determinado”*¹. Constituye una previsión de gastos e

¹ Fuentes Quintana, Enrique. La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública Española (1989).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ingresos a gestionar durante un período de tiempo determinado, al que se denomina ejercicio presupuestario, que recoge un conjunto ordenado de decisiones financieras, sobre la asignación de los gastos para el cumplimiento de diversos fines y los ingresos con que financiarlos, dando respuesta a una serie de cuestiones.

7.2. Una serie de principios políticos informan el proceso presupuestario, los cuales están contenidos en la Constitución de la República, así como en la Ley orgánica de Presupuesto para el sector Público núm. 423-06, que encuentran sustento en la doctrina de la división de poderes y en la soberanía popular y para controlar la autorización presupuestaria del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo. Entre esos principios interesa, para la solución del presente caso, el de la periodicidad. De ahí que la vigencia del presupuesto debe ser de un año, el cual se denominará ejercicio presupuestario.

7.3. Sobre este último principio debe resaltarse que el artículo 93.i de la Constitución dispone el carácter anual de la ley de presupuesto, haciendo coincidir el ejercicio presupuestario con el año natural. El indicado precepto dispone: *“Atribuciones. El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponde en consecuencia:...i) votar anualmente la Ley de Presupuesto General del Estado, así como aprobar o rechazar los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo...”*.

7.4. La autorización parlamentaria del presupuesto, ha de tener una vigencia determinada. El denominado ejercicio presupuestario, que en la mayoría de los países coincide, como arriba indicamos, con el año natural y transcurrido el cual perderá su valor, salvo que se prorrogue, de conformidad con lo establecido en el artículo 239 de la Constitución de la República.

7.5. Es preciso poner de manifiesto que durante la pendencia del presente recurso de inconstitucionalidad, la Ley núm. 294-11, sobre el Presupuesto



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

7.6. En efecto, la propia Ley impugnada disponía en su artículo 1: “*Se aprueba el Presupuesto de Ingresos del Gobierno Central para el ejercicio presupuestario 2012...*”, por lo que su vigencia estuvo determinada a tal ejercicio presupuestario.

7.7. Por consiguiente, en razón de que el presente recurso tiene por objeto una cuestión de estricto contenido sustantivo, tal y como se indica en el título 2 de la presente sentencia, relativo a las pretensiones del accionante, y al tratarse de una acción *in abstracto* dirigida a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, no tendría sentido pronunciarse sobre preceptos que ya no surten ningún efecto jurídico en su integridad. Es así, que pueda concluirse que ha desaparecido de forma sobrevenida el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad deducida contra el artículo 14 de la Ley núm. 294-11, sobre Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario 2012.

7.8. En relación con la falta de objeto por derogación de la disposición legal atacada, este Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en sentencias tales como la TC/0023/12, TC/0024/12 y TC/0025/13. De ahí que siendo regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad en el derecho comparado, que la derogación extingue su objeto, procede, en consecuencia, declarar la inadmisibilidad de la acción directa en inconstitucionalidad contra el artículo 14 de la Ley núm. 294-11, sobre el Presupuesto General del Estado, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran incorporadas las firmas de Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Víctor Gómez Bergés, Juez, e Idelfonso Reyes, Juez, en razón de que no estuvieron presentes en la deliberación ni votación de la misma por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos, Juez, y Rafael Díaz Filpo, Juez.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibles la presente acción en inconstitucionalidad incoada por el señor Alejandro Alberto Paulino Vallejo, en contra del artículo 14 de la Ley No. 294-11, sobre el Presupuesto General del Estado, por carecer de objeto como consecuencia de la promulgación de la Ley núm. 311-12, de Presupuesto General del Estado para el 2013, promulgada el diecinueve (19) de diciembre de dos mil doce (2012).

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

TERCERO: ORDENAR que la presente decisión sea notificada por Secretaría, al accionante, Alejandro Alberto Paulino Vallejo; al Procurador General de la República; al Senado y a la Cámara de Diputados, para los fines que correspondan.

CUARTO: DISPONER su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente, Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khouri, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Julio José Rojas Báez, Secretario.

HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario reflejado en la Sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la obligación de hacer valer en el presente caso un voto salvado.

1. Estamos de acuerdo con la decisión adoptada en la sentencia, en el sentido de que la acción en inconstitucionalidad incoada por el señor Alejandro Alberto Paulino Vallejo es inadmisibile, con lo que no estamos de acuerdo es que se obvие el análisis de la legitimación para accionar, cuestión procesal que debe examinarse con prelación a cualquier otro aspecto, incluyendo las demás causales de inadmisibilidad que puedan existir.

2. En la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, no existe ningún texto en el cual se consagre que lo primero que debe examinar el tribunal en ocasión de una acción en inconstitucionalidad es la legitimación del accionante, sin embargo, la lógica procesal y los principios generales del proceso nos indican que antes del examen, no solo de los aspectos vinculados a la procedencia de la acción, sino también de cualquier otra causal, es necesario establecer la calidad del accionante, en razón de que si no se probara ésta el tribunal no tendría que pronunciarse sobre ningún otro aspecto del caso.

3. La laguna que acusa la Ley 137-11 está resuelta en el derecho común, particularmente en el artículo 44 de la Ley 834 del 15 de julio de 1978, texto



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el cual se establece que: *“Constituye una inadmisión todo medio que tienda a declarar inadmisibile al adversario en su demanda, sin examen al fondo, por falta de derecho para actuar, tal como la falta de calidad, la falta de interés, la prescripción, el plazo prefijado y la cosa juzgada”*. Como se observa, según el texto transcrito, el examen de las causales de inadmisibilidad se aborda de manera preferente en relación al fondo.

4. El mencionado artículo 44 es aplicable en la materia que nos ocupa, en virtud del principio de supletoriedad previsto en el artículo 7.12 de la referida Ley 137-11, cuyo contenido es el siguiente: *“Supletoriedad. Para la solución de toda imprevisión, oscuridad, insuficiencia o ambigüedad de esta ley, se aplicaran supletoriamente los principios generales del Derecho Procesal Constitucional y sólo subsidiariamente las normas procesales afines a la materia discutida, siempre y cuando no contradigan los fines de los procesos y procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo”*.

5. La aplicación del referido artículo 44 de la Ley 834 no colide, en el presente caso, con la naturaleza de esta materia, muy por el contrario, contribuye al mejor desarrollo de la justicia constitucional, en la medida que el análisis de los procesos se hace en el marco de la lógica procesal, elemento que es pertinente tener en cuenta en cualquier disciplina del derecho, porque garantiza la eficiencia y la razonabilidad.

Conclusiones

Consideramos que en ocasión del conocimiento de una acción en inconstitucionalidad lo primero que debe determinarse es si el accionante tiene o no calidad para accionar, en razón de que en el modelo de justicia constitucional consagrado en la Constitución vigente se identifica a los órganos políticos legitimados y, en lo que respecta a los particulares, se indican las condiciones que deben reunir. El análisis de la legitimación debe ser previo,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inclusive, al de cualquier otra causal de inadmisibilidad como pudiera ser, por ejemplo, la falta de objeto.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO RAFAEL DÍAZ FILPO, EN RELACIÓN A LA SENTENCIA TC/0124/13, DE FECHA DOS (2) DE AGOSTO DEL AÑO DOS MIL TRECE (2013).

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 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, No. 137-11 de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), emitimos el siguiente:

VOTO SALVADO:

El señor Alejandro Alberto Paulino Vallejo, mediante instancia recibida en fecha dieciocho (18) enero de dos mil doce (2012), interpuso ante este Tribunal, una acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 14, de la Ley No. 294-11, sobre Presupuesto General del Estado para el año 2012, el cual copiado a la letra expresa lo siguiente: *“Se establece un monto de gasto inferior a lo que determina los porcentajes incluidos en las diferentes leyes específicas y en los Artículos 32 y 33 de la Ley 423-06, para las apropiaciones a disposición del Presidente de la República, las correspondientes a la Junta Central Electoral, para el Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Procuraduría General de la República, la Cámara de Cuentas y los Ayuntamientos del país. Los recursos entre lo dispuesto en las respectivas leyes específicas y los montos apropiados en la presente ley, se registrarán en la Fuente General.”* El accionante alega que la referida disposición legislativa, vulnera los artículos 8, 26 numerales 1 y 2, 42 numeral 2, 74 numeral 3, 112, 146 numerales 1 y 2, 147 numeral 2, 169, 233, *parte in fine*, y 238 de la Constitución de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La mayoría de los Honorables Jueces que componen este Tribunal Constitucional, han concurrido con el voto mayoritario en la dirección de declarar inadmisibles las acciones de inconstitucionalidad de referencia, en razón de que la Ley No. 294-11 fue derogada por la Ley No. 311-12, de Presupuesto General del Estado para el 2013.

Es por ello que nos permitimos exponer, con el debido respeto a la mayoría, las razones por las que a nuestro juicio, la decisión sobre el fondo debió pronunciarse con relación a la legitimación activa.

Legitimación activa del accionante

Es preciso señalar que este voto se origina, porque la presente sentencia no aborda el aspecto del interés legítimo y jurídicamente protegido, consagrado en el artículo 185.1 de la Constitución de la República, y el artículo 37 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

El accionante, ha establecido en su escrito de acción directa de inconstitucionalidad, las motivaciones necesarias en las cuales señala que es poseedor de un interés legítimo y jurídicamente protegido, cuando señala lo siguiente:

“A que el accionante en justicia constitucional tiene el interés legítimo de recibir protección a sus derechos fundamentales por parte del Ministerio Público, y a su vez, participar de la administración de justicia en su condición de ciudadano y miembro de la sociedad.”

“Que para la interposición de acciones directas de inconstitucionalidad por ante el Tribunal Constitucional como vía principal, todo accionante en justicia que reclame la supremacía de la Constitución por ante dicha vía judicial debe contar con interés legítimo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídicamente protegido, como requisito sine qua non para poder estar dotado de calidad suficiente para actuar en justicia y a su vez exigir el control concentrado de la Constitución de la República, en virtud de lo establecido en el artículo 185, acápite 1 de nuestra Constitución de la República, así como el artículo 37 de la Ley No. 137-2011 que instituye la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.”

“A que el accionante en justicia es un ciudadano y miembro de la sociedad, y por vía de consecuencia, sufre también la vulneración a sus derechos fundamentales que solo pueden ser resarcidos en la justicia penal, pero por la insuficiente asignación presupuestaria al ministerio Público, sus derechos fundamentales no están garantizados ni protegidos”

“A que el hoy accionante en justicia constitucional tiene el interés legítimo de que al Ministerio Público se le asigne el presupuesto establecido por la ley, ya que con un presupuesto insuficiente e indigno, el Ministerio Público no podrá proteger ni representar bien en justicia no estará protegido, toda vez de que el también parte de la sociedad que por ley el Ministerio Público debe proteger y representar por ante los tribunales del orden judicial.”

“A que de conformidad con el artículo 185 de nuestra Constitución de la República, el interés legítimo que se invoca en una Acción en inconstitucionalidad, debe estar jurídicamente protegido, entiéndase con esto, que debe



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estar sustentado y protegido por una disposición legal, ya sea sustantiva o adjetiva.”

“A que en virtud de lo establecido en los preceptos legales previamente citados, tanto a nivel sustantivo como adjetivo, toda persona tiene interés legítimo para accionar en justicia contra cualquier disposición legal que atente contra la institucionalidad del Ministerio Público, toda vez que para accionar en justicia en pro de dicha entidad estatal, solo es necesario ser ciudadano, habitante de la República Dominicana y miembro de la sociedad, los cuales en su conjunto permiten a cualquier persona impugnar por la vía constitucional cualquier ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza que establezca una reducción de fondos para el Ministerio Público.”

“A que el hoy accionante en justicia constitucional está dotado de la calidad suficiente y requerida para actuar en justicia, y a su vez está dotado del interés legítimo jurídicamente protegido como requisito sine qua non establecido en el artículo 185, acápite 1 de nuestra Constitución de la República así como el artículo 37 de la Ley No. 137-2011 que instituye el Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.”

Haciendo uso del artículo 39 de la Ley No. 137-11, el cual copiado a la letra expresa lo siguiente: **“Notificación de la acción.** *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*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

opinión.”, el Procurador General de la República, produjo su opinión en relación a la presente acción, mediante la cual persigue la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 14 de la Ley No. 294-11, sobre Presupuesto General del Estado para el año dos mil doce (2012), bajo los argumentos de que:

“En primer lugar, hemos de analizar si se configuran los presupuestos de la legitimación activa que habilitan al accionante como parte interesada para interponer una acción directa de inconstitucionalidad.”

“En efecto, en la opinión de esta misma fecha respecto a una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra el art. 56 de la ley 294-11, hicimos referencia a que ese Tribunal Constitucional deberá perfilar jurisprudencialmente la interpretación del precepto constitucional de parte interesada, esto es, la calidad reconocida a cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido para interponer una acción directa de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, a la luz de las previsiones del art. 185.1, in fine, de la Constitución de la República y del artículo 37 de la LOTCYPC, toda vez que al respeto coexisten dos corrientes de opinión”

“La primera corriente se origina en la decisión rendida en fecha 19 de mayo de por la Suprema Corte de Justicia ejerciendo provisionalmente las funciones de Tribunal Constitucional, la cual interpretó el concepto de parte interesada señalando “que en virtud del citado artículo 185 de la Constitución de la República los particulares tienen calidad para accionar en inconstitucionalidad cuando posean un interés legítimo y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídicamente protegido”;... “que una persona tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio²”, tildado de restrictivo porque limitaría el acceso a la jurisdicción constitucional a aquel que demostrara ser titular de un derecho o interés consagrado en la Constitución y normas adjetivas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio; como si la violación de un derecho no implicara un perjuicio para el titular del mismo³.”

“La segunda corriente se identifica con un concepto de parte interesada mucho más abierto, cónsono con la teoría de la acción popular desarrollada por la jurisprudencia constitucional colombiana, que lo concibe como un derecho de todo ciudadano⁴. En el ámbito local, Cristóbal Rodríguez Gómez,⁵ ha señalado que “En la lógica del control de constitucionalidad de las leyes, en la medida en que todos los miembros de la comunidad política somos destinatarios de la Constitución, todos somos parte interesada en reclamar que las normas infraconstitucionales se produzcan en observación de los procedimientos y contenidos que manda la ley suprema. Basta que cualquiera de los

² SCJ, Sentencia del 19 de mayo de 2010, que rechazó una acción directa de inconstitucionalidad contra la ley 70-09, de convocatoria a la Asamblea Revisora de la Constitución.

³ Cristóbal Rodríguez considera que el texto del art. 185.1, in fine de la Constitución remite a una intención de limitar el derecho de la ciudadanía a acceder al sistema de justicia constitucional por vía del control abstracto de normas (Constitución Comentada, Finjus, 2da Edición, pág. 384)

⁴ Acción Popular de Inconstitucionalidad, Ernesto Rey Cantor, (www.iidpc.org/pdf/doctrinar1ReyCantor)

⁵ Ibid., pág. 384 y 385



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

poderes públicos adopte una norma ó decisión contraria a la Constitución para convertir a toda la sociedad en parte interesada. Interesada en qué? En el objetivo de retrotraer las actuaciones del poder a los límites que la Constitución dispone. La ciudadanía como parte de esa “comunidad abierta de intérpretes de la Constitución” de que nos habla Haberle, es la primera interesada en la sumisión del poder a los cánones constitucionalmente establecidos, cuya efectividad y garantía se hace operativa a través del ejercicio de la acción en inconstitucionalidad”.

“Otra opinión interesante es la de Eduardo Jorge Prats⁶, quien, en el análisis del concepto de interés legítimo jurídicamente protegido distingue dos situaciones distintas: Cuando se trata de leyes y normas de alcance general, y cuando se trata de actos generadores de una situación subjetiva ó particular.”

“En el primer caso señala que “La conceptualización de este interés debe partir del supuesto de que la garantía constitucional en la jurisdicción constitucional especializada del Tribunal Constitucional implica la democratización del acceso a la justicia constitucional, lo cual, en el caso dominicano, implica que debe presumirse, por lo menos en lo que respecta al cuestionamiento por vía de la acción directa de inconstitucionalidad de los actos normativos de efectos generales, que cualquier persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar, que esta acción es una verdadera acción popular y que el Tribunal

⁶ Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, Ius Novarum, 2011, p. 88 y sgtes.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional es un tribunal del pueblo, un tribunal ciudadano...”. “Puede afirmarse, por tanto, que cuando se trata de leyes, reglamentos y otros actos normativos o de efectos generales, toda persona tiene la calidad para impugnar dichos actos, no exigiéndose siquiera que la ley ó el acto cuya constitucionalidad se cuestiona haya afectado ó pudiera afectar los derechos ó intereses del accionantes”.

“En el segundo caso considera que “el accionante en inconstitucionalidad contra un acto no normativo ó particular, debe ser una verdadera “parte interesada”, es decir, como ya lo había dicho la Suprema Corte de Justicia, “aquella que figure como tal en una instancia, contestación ó controversia de carácter administrativo ó judicial, contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal pretendidamente inconstitucional, (SCJ, 30 de septiembre de 1998, B.J., 1054, Vol. I, 20) ó que tiene “un interés legítimo y jurídicamente protegido”, es decir, “demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio (SCJ, 19 de mayo de 2010)”.

“A favor del criterio restrictivo de parte interesada fijado por la Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional en su sentencia del 19 de mayo de 2010, hay que señalar que tiene hasta hoy el peso de precedente jurisprudencial.”



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Si el Tribunal Constitucional se inclinara en ese sentido, el Ministerio Público considera que el accionante carece de legitimidad para interponer la presente acción directa de inconstitucional, toda vez que al impugnar la constitucionalidad del artículo 14 de la Ley 294-11 sobre el Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado para el año 2012, que suspendió transitoriamente el art. 3 de la ley 194-04 que establece el monto del presupuesto anual del Ministerio Público en una proporción del 35% del 4.10% destinado al Poder judicial, sobre la base de los ingresos internos, en modo alguno aporta elementos que permitan apreciar los presupuestos consignados en la referida decisión jurisprudencial del 19 de mayo de 2010; en especial, lo concerniente al perjuicio derivado de la violación a un derecho que haya sido reconocido a su favor; razón por la cual, la presente acción directa de inconstitucionalidad debe ser declarada inadmisibile, sin necesidad de referirse a ningún otro aspecto.”

Este Tribunal Constitucional, al tenor de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley No. 137-11, el cual establece: *“Una vez vencido el plazo, se convocará a una audiencia oral y pública, a fin de que el accionante, la autoridad de la que emane la norma o el acto cuestionado y el Procurador General de la República, presenten sus conclusiones”*, celebró audiencia en fecha dieciocho (18) de junio de dos mil doce (2012), en la cual la Cámara de Diputados de la República Dominicana presentó su escrito de conclusiones, el cual entre otra cosa aborda el tema de la legitimidad, solicitando la inadmisibilidad de la presente acción, esencialmente por los siguientes argumentos:

“Honorable Magistrados, como se puede observar, la petición del accionante no cumple con las disposiciones constitucionales del citado numeral 1 del artículo 185,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por lo que corresponde que el Tribunal Constitucional pronuncie la falta de calidad del accionante, toda vez que en el caso de la especie no existe un interés legítimamente protegido.”

“El accionante pretende fundamentar su calidad es que supuestamente es residente en el Municipio Santo Domingo Este, de la Provincia Santo Domingo, lo cual no satisface la formalidad del citado texto de la Constitución.”

La razón por la cual quien suscribe, considera que la presente acción de inconstitucionalidad debe abordar la legitimación activa, es que el accionante cumple con los requerimientos de admisibilidad descrito en el artículo 185.1 de la Constitución de la República, el cual establece lo siguiente: **“Atribuciones.** *El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido”,* así como en el artículo 37 de la ley No. 137-11, el cual establece que: **“Calidad para accionar.** *La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido”,* ya que el accionante tiene interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar en inconstitucionalidad por ser un ciudadano que puede en cualquier momento solicitar de los servicios de instituciones públicas, que por las bajas asignaciones presupuestarias no pueden ser satisfechos de manera efectiva.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sobre el pronunciamiento del Tribunal Constitucional con relación a la legitimidad del accionante ante la acción directa de inconstitucionalidad planteada

Entendemos que el accionante pretende y exige que este Tribunal Constitucional, garantice la supremacía de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales consagrados en ella. En la presente decisión el Tribunal no aborda si el accionante tiene o no legitimidad para accionar ante este colegiado, razón por la cual presentamos el presente voto salvado para abordar esa parte tan importante para el sistema constitucional y sus garantías, como lo es el pronunciamiento de si un accionante es legítimo o no ante el Tribunal, si tiene legitimidad o no para accionar y así darle fiel cumplimiento a lo estipulado en el artículo 185.1 de la Constitución; y para poder entender nuestra posición, debemos establecer el significado de legitimación activa o calidad de un accionante que es: *“La facultad que ostentan las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa en inconstitucionalidad referido en el mismo artículo antes mencionado, que confiere dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido”* por lo que entendemos que este Tribunal debió de referirse y abordar sobre la legitimidad o no del señor Alejandro Alberto Paulino Vallejo.

En consecuencia somos de opinión, respetando la decisión asumida por la mayoría del pleno y justificados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 37 de la Ley 137-11, de manera que sobre la base de dicha interpretación debió ingresar a la legitimidad del accionante para actuar por ante este colegiado en acción directa de inconstitucionalidad. Entendemos que el accionante tiene legitimidad o interés jurídico protegido en virtud de que es un ciudadano que puede en cualquier momento solicitar de los servicios de instituciones públicas, que por las bajas asignaciones presupuestarias no pueden ser satisfechos de manera efectiva, cumpliendo de esta manera con los requerimientos de los referidos artículos que abordan la legitimidad activa o interés jurídico protegido. Posteriormente, el Tribunal Constitucional debería abordar la inadmisibilidad de la misma, fundamentándose tal como se



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

encuentra consignado en la Sentencia, en que la misma resulta inadmisibles por carecer de objeto ya que la Ley No. 294-11, fue derogada por la Ley No. 311-12, promulgada el diecinueve (19) diciembre de dos mil doce (2012), que instituye el Presupuesto General del Estado para el año 2013.

Posible Solución Procesal

En atención a las consideraciones antes expuestas, entendemos que el Tribunal, debió en este caso y en las acciones directas de inconstitucionalidad que se susciten en lo adelante, pronunciarse para determinar la legitimidad procesal activa o capacidad para accionar que tiene un accionante, en virtud de las disposiciones contenidas en el artículo 185.1 de la Constitución y la referida Ley No. 137-11, sobre la materia.

De igual manera, compartimos el criterio asumido por la mayoría de los Magistrados que componen este Tribunal Constitucional, al declarar inadmisibles la acción directa, esencialmente por carecer de objeto, ya que la Ley No. 294-11 fue derogada por la Ley No. 311-12, promulgada el diecinueve (19) diciembre de dos mil doce (2012), que instituye el Presupuesto General del Estado para el año.

Firmado: Rafael Díaz Filpo, Juez.

La presente decisión es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, en la sesión del Pleno celebrada el día, mes y año anteriormente expresados, y publicada por mí, Secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario