República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0305/14

Referencia: Expediente núm. TC-03-2014-0001, relativo a conflicto de competencia entre la Junta Central Electoral y el Gobierno Central, a través de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), dependencia del Ministerio de Hacienda, de fecha veintinueve (29) de abril de dos mil catorce (2014).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintidós (22) días del mes de diciembre del año dos mil catorce (2014).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 9 y 59 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Presentación del caso

1.1. En fechas veinticinco (25) y veintiséis (26) de febrero de dos mil trece (2013), la Junta Central Electoral[1] publicó una convocatoria a la licitación pública internacional (referencia JCE-CL-LPI-01-2013) para la adquisición de equipos, materiales y servicios destinados a la confección de la nueva cédula de identidad y electoral.

1.2. En el citado proceso de licitación concurrieron varias empresas, entre las cuales resultaron adjudicatarias *Copy Solutions International* y *Pyhex Ventures*, según consta en el Acta núm. AL-010-2013, emitida y notificada por la Comisión de Compras y Licitaciones de la Junta Central Electoral el veintinueve (29) de noviembre de dos mil trece (2013).

1.3. Posteriormente, las empresas *Pyhex Ventures* y *Caelum Dominicana (Global ID Solutions)* interpusieron sendas impugnaciones en contra de la adjudicación efectuada mediante la indicada licitación en fechas seis (6) y nueve (9) de diciembre de dos mil trece (2013), respectivamente. Estas acciones fueron conocidas por una comisión de la Junta Central Electoral designada al efecto e integrada por los doctores Roberto Rosario Márquez, César Francisco Feliz Feliz y Rosario Graciano de los Santos, quienes rechazaron en todas sus partes los referidos recursos de impugnación interpuestos por las citadas empresas.

1.4. El doce (12) de marzo de dos mil catorce (2014), la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)[2], mediante la Comunicación núm. DGCP 44-

[1] En lo adelante denominada "JCE" o por su denominación completa.
[2] En lo adelante denominada "DGCP" o por su denominación legal completa.

2014-000988, solicitó a la Junta Central Electoral la remisión de su escrito de defensa y el expediente administrativo relativo a la mencionada licitación pública internacional JCE-CL-LPI-01-2013, que, como se ha indicado, tenía por objeto la adquisición de equipos, materiales y servicios para la confección de la nueva cédula de identidad y electoral. En atención a la referida solicitud, la Junta Central Electoral envió a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) la Comunicación CL-087/14, mediante la cual requiere la remisión del recurso de apelación o jerárquico incoado por la empresa *Global ID Solutions*. El diecisiete (17) de marzo de dos mil catorce (2014), la DGCP remitió a la JCE el documento solicitado, reiterándole al mismo tiempo el requerimiento contenido en su mencionada Comunicación núm. DGCP 44-2014-000988.

1.5. En respuesta al aludido requerimiento, la JCE le comunicó a través de su consultor jurídico a la DGCP, el veintiséis (26) de marzo de dos mil catorce (2014) que: en virtud del artículo 212 de la Constitución dominicana de 2010, la JCE es un órgano con autonomía constitucional y que, en consecuencia, no está bajo la jerarquía, tutela o control de la DGCP.

En respuesta a lo anterior, la DGCP, mediante la Comunicación núm. DGCP 44-2014-001235, del cuatro (4) de abril de dos mil catorce (2014), indica que la Junta Central Electoral, así como los demás órganos constitucionales, están sometidos a las disposiciones de la Ley núm. 340-06 y sus modificaciones, al tiempo de reiterarle el requerimiento contenido en su citada comunicación núm. DGCP 44-2014-000988.

1.6. Producto de las actuaciones precedentemente descritas, el veintinueve (29) de abril de dos mil catorce (2014), la JCE presentó el conflicto de competencia de la especie contra el Gobierno Central, a través de DGCP (dependencia del Ministerio de Hacienda), por alegada vulneración de su autonomía

constitucional y competencia para ejercer el control sobre sus actos en sede administrativa.

2. Planteamiento del problema

En su acción en conflicto de competencia contra el Gobierno Central a través de la DGCP, y de acuerdo con su instancia depositada el veintinueve (29) de abril de dos mil catorce (2014), la Junta Central Electoral invoca tanto la vulneración de su autonomía constitucional, consagrada en el artículo 212 de la Constitución dominicana, como su competencia para ejercer el control sobre sus actos en sede administrativa.

3. Pretensiones y fundamentos de la accionante

En apoyo a sus pretensiones, la accionante argumenta lo que se resume a continuación:

a. La JCE es uno de los denominados *órganos constitucionales* creados por la Constitución dominicana de 2010, que en su artículo 212 establece lo siguiente:

> *La Junta Central Electoral es un órgano autónomo con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera, cuya finalidad principal será organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de elecciones y de mecanismos de participación popular establecidos por la presente Constitución y las leyes. Tiene facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia. Párrafo I.- La Junta Central Electoral estará integrada por un presidente y cuatro miembros y sus suplentes, elegidos por un*

período de cuatro años por el Senado de la República, con el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes […].

b. La JCE constituye un *órgano extrapoder*, es decir, que no puede ser enmarcado o encuadrado en ninguno de los tres poderes clásicos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial); y que la titularidad de autonomía supone para el órgano que la ostenta una serie de prerrogativas que operan, por un lado, de manera positiva, habilitándole a hacer determinadas actuaciones; y, por el otro, de manera negativa, impidiendo que respecto de él sucedan otras.

c. Debido a la escasez doctrinal y jurisprudencial en torno al tratamiento de los grados de autonomía de los órganos constitucionales, resulta preciso acudir al Derecho Comparado, y dentro de él a figuras que, aunque no son particularmente idénticas, comportan similitudes que podrían ser útiles para su comprensión, tal como las denominadas *autoridades o administraciones independientes*.

d. Estas entidades, muy bien conocidas en los Estados Unidos y Europa, se caracterizan principalmente por su grado de independencia, sobre todo respecto del Gobierno o Poder Ejecutivo. En ese sentido, de alguna manera se puede afirmar que los órganos constitucionales concebidos en la Constitución dominicana de 2010 son una especie de esas *autoridades independientes* con rango constitucional.

e. Con relación a este aspecto, la más calificada doctrina administrativista española ha dicho que "[e]l agotamiento de la vía administrativa de los distintos actos que estas entidades dicten es fundamental en materia de independencia funcional", En este sentido, se entiende que esta es una característica para reafirmar la autonomía y que en consecuencia, admitir la competencia de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) para que conozca en vía

administrativa las decisiones del Pleno de la Junta Central Electoral sería aceptar que el agotamiento de la vía administrativa no se produce en el seno de la JCE, sino dentro de la Administración Central, lo cual socaba la autonomía del referido órgano constitucional.

f. Un reflejo del evidente designio del constituyente de 2010 con relación a estos temas, se encuentra en el artículo 141 de la Constitución dominicana, que dispone lo siguiente:

> *Organismos autónomos y descentralizados. La ley creará organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector. La ley y el Poder Ejecutivo regularán las políticas de desconcentración de los servicios de la Administración Pública.*

g. La comprensión del contenido y alcance de esta disposición constitucional resulta de capital importancia para el tema que nos ocupa, toda vez que evidencia claramente la distinción que el constituyente quiso establecer entre los órganos autónomos con rango legal y aquellos que ostentan rango constitucional.

h. Para la configuración de un conflicto de competencia, el Tribunal Constitucional dominicano estableció en sus sentencias números TC/0061/12 y TC/0152/1 (entre otras) la necesaria convergencia de los siguientes supuestos: 1) la existencia de una disputa entre órganos constitucionales u otras personas de derecho público por las atribuciones competenciales; 2) la asignación por la Constitución de las competencias en disputa; 3) la iniciación del conflicto a instancia del titular del órgano que lo invoca, y 4) la legitimidad del titular por

la norma que establece el mecanismo de su elección, nombramiento o designación.

i. En el presente caso se materializan cada uno de dichos supuestos por la siguientes razones: 1) los órganos constitucionales enfrentados son la Junta Central Electoral y el Poder Ejecutivo, este último actuando a través de uno de sus organismos, o sea, la DGCP, definida como una dependencia del Ministerio de Hacienda; 2) la capacidad y competencia de la Junta Central Electoral para revisar y controlar sus actuaciones en vía administrativa se encuentra consagrada en la Constitución dominicana de 2010; 3) el conflicto es iniciado a instancia del presidente de la Junta Central Electoral, al cual incumbe la atribución de ejercer la representación legal del órgano, según el artículo 1 de la Ley núm. 02-03 del 7 de enero de 2003, y en consecuencia, está legitimado para ejercer la representación en la presente acción.

j. Producto de lo anteriormente expuesto, la parte accionante concluye solicitando al tribunal lo siguiente:

> *Primero: Comprobar y Declarar que, de conformidad con el artículo 212 de la Constitución Dominicana de 2010, la Junta Central Electoral es un órgano con autonomía constitucional; Segundo: Comprobar y Declarar que dicha autonomía conlleva como condición esencial y por disposición de la propia Constitución, las independencias técnica, administrativa, presupuestaria y financiera; Tercero: Comprobar y Declarar que la Dirección General de Contrataciones Públicas es un órgano dependiente del Ministerio de Hacienda, y este a su vez del Poder Ejecutivo, por lo que pertenece a la Administración Central del Estado; Cuarto: Declarar la competencia de la Junta Central Electoral, derivada de su autonomía constitucional, para ejerceré el control sobre sus actos en sede administrativa; Quinto: Declarar la incompetencia*

absoluta de la Dirección General de Contrataciones Públicas para ejercer actos de control sobre la Junta Central Electoral; Sexto: Declarar la nulidad de cualquier acto administrativo dictado por la Dirección General de Contrataciones Públicas que transgreda el ámbito competencial de la Junta Central Electoral.

4. Pretensiones y fundamentos de la parte accionada

Abordaremos sucesivamente las pretensiones y fundamentos del Ministerio de Hacienda, así como las de la Dirección General de Contrataciones Públicas.

4.1. Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda, mediante su instancia depositada en fecha dieciocho (18) de agosto de dos mil catorce (2014), remitió su escrito de defensa y conclusiones respecto al memorial del conflicto de competencia interpuesto por la Junta Central Electoral, argumentando lo que se resume a continuación:

a. En fechas 25 y 26 de febrero de 2013, la Junta Central Electoral convocó a licitación pública internacional, referencia JCE-CL-LPI-01-2013, a fin de contratar las empresas que se encargarían de suplir los equipos, materiales y servicios para la confección de la nueva cédula de identidad y electoral.

b. En dicho proceso resultaron adjudicatarias las empresas *Copy Solutions International* y *Phyex Ventures*. Posteriormente, inconformes con dicho proceso, las empresas *Phyex Ventures* y *Global ID Solutions* incoaron en fechas 29 de noviembre y 6 de diciembre de 2013, respectivamente, un recurso de impugnación contra dicha adjudicación que fue rechazado por la Junta Central Electoral.

c. Ante dicha situación, el 12 de marzo de 2014, la DGCP solicitó a la JCE el escrito de defensa y el expediente administrativo relacionados con la indicada licitación; que esta solicitó, a su vez, el 14 de marzo de 2014, la remisión del recurso de apelación o jerárquico interpuestos por las citadas empresas, lo cual fue remitido por la DGCP con la reiteración del cumplimiento de su solicitud anterior.

d. El 26 de marzo de 2014, el consultor jurídico de la JCE le comunicó a la DGCP que esa entidad es un órgano con autonomía constitucional y que en consecuencia, no se encuentra bajo la jerarquía, tutela o control de la DGCP.

e. En atención al artículo 2 de la Ley núm. 340-06, la DGCP exige que toda institución pública, autónoma o no, que en sus procesos de selección o licitación se ejecuten con fondos públicos, se avengan al cumplimiento de dicha ley, puesto que, de no hacerlo así, el incumbente de la DGCP comprometería su responsabilidad conforme a las exigencias del artículo 25 de la Ley núm. 10-07.

f. Por ese motivo, el requerimiento que hace la DGCP a la JCE en el referido proceso de licitación se efectúa en atención al mandato que de manera armónica y sistematizada le hacen la Constitución de la República (art. 245), la Ley núm. 5-07 (que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado), la Ley núm. 10-07 y la Ley núm. 340-06.

g. Producto de lo anteriormente expuesto, el Ministerio de Hacienda concluye solicitando al tribunal lo siguiente:

> *Único: Que sea rechazado el presente recurso sobre Conflicto de Competencia en contra la Dirección General de Contrataciones Públicas y el Ministerio de Hacienda, por improcedente y mal fundado, toda vez que la recurrida, al solicitarle a la Junta Central Electoral, la*

remisión del expediente lo hace con estricto apego al artículo 245, 246 y 247 de la Constitución de la República; a los artículos 25 y 26 de la Ley Núm. 10-07 de la Contraloría General de la República; a los artículos 1, 2, 3, 4 y 7 de la Ley Núm. 5-07 que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado; y a los artículos 1, 2, y párrafo VII del artículo 35 de la Ley Núm. 340-06 de Contrataciones Públicas.

4.2. Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)

La DGCP, mediante su instancia depositada el seis (6) de junio de dos mil catorce (2014), remitió su escrito de respuesta al memorial de conflicto de competencia interpuesto por la JCE, argumentando lo que se resume a continuación:

a. En el presente caso, el Tribunal ha sido apoderado de una acción cuyos fundamentos jurídicos se enmarcan en una cuestión de mera legalidad imputable a una inobservancia capital de la JCE, lo cual se reduce a lo siguiente: el treinta y uno de octubre de dos mil doce (2012), la JCE emitió el Reglamento para la Compra de Bienes y Contrataciones de Obras y Servicios, gran parte de cuyo contenido contradice de forma manifiesta disposiciones de la Ley núm. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones.

b. La JCE pretende obtener beneficio de su propia falta, consistente en haber emitido un reglamento contrario a la ley, en la medida en que en el mismo se autoasigna competencias que previamente la ley reconoce a la DGCP.

c. Sobre su ámbito de aplicación, la Ley núm. 340-06, en su artículo 2 establece: *están sujetos a las regulaciones previstas en esta ley y sus*

reglamentos, los organismos del sector público que integran los siguientes agregados: 1) El gobierno central; 2) las instituciones descentralizadas y autónomas, financieras y no financieras; 6) cualquier otra entidad que contrate la adquisición de bienes, servicios, obras y concesiones con fondos públicos.

d. El párrafo I del mismo artículo 2 dispone lo que sigue: *a los fines de esta ley se entenderá por gobiernos central, la parte del sector público que tiene por objeto la conducción político administrativa, legislativa, judicial, electoral y fiscalizadora de la República, conformada por el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, la Junta Central Electoral y la Cámara de Cuentas.*

e. Como se aprecia, ha sido el legislador que de manera expresa ha colocado a la JCE bajo el mandato de la Ley núm. 340-06 y de sus reglamentos de aplicación.

f. En su afán de sustraerse de manera inexplicable a los mandatos de la Ley núm. 340-06, la JCE convierte en el objeto de un reglamento interno el establecimiento de normas y regulación de materias previamente establecidas y reguladas por el legislador.

g. En virtud de la ley, la DGCP solicita el expediente de licitación y, en virtud de su Reglamento, la JCE se niega a satisfacer el indicado requerimiento; que, en conclusión, la JCE ha generado un conflicto de legalidad con la emisión de su Reglamento, pues el mismo colide con la Ley núm. 340-06, al sustraer a la JCE de sus disposiciones en materia de compras y contrataciones de bienes, obras y servicios. Esta forma de proceder plantea de entrada un serio cuestionamiento a la competencia de este Tribunal Constitucional para pronunciarse sobre la presente acción.

h. Los mecanismos de control no operan como elementos de injerencia, sino como condición necesaria para el sometimiento de los órganos controlados a la Constitución y la ley; el principio de autonomía no puede verse al margen del objetivo supremo perseguido por la Constitución: establecer límites al ejercicio del poder.

i. En el caso que nos ocupa, estos límites se circunscriben a lo siguiente: 1) la autonomía se concibe como criterio necesario para el logro de finalidades supremas en el Estado y se limita, por tanto, a los actos y actuaciones de los órganos autónomos que están directamente relacionados a esas finalidades; 2) los límites a la actuación de los órganos autónomos se hacen necesarios para garantizar el principio de unidad administrativa, y evitar que los órganos autónomos desborden sus facultades interfiriendo a ámbitos propios de otras entidades; 3) la facultad de la JCE para llevar a cabo procesos de licitación no se enmarca dentro de las finalidades electorales que son la razón de ser de su autonomía y, en consecuencia, pueden ser pasibles de control administrativo.

j. El control de los actos del poder no está determinado por la posición jerárquica entre los órganos del Estado, sino por la lógica del necesario sometimiento y vigilancia reciproca de todos a los dictados de la Constitución y las leyes.

k. Producto de lo anteriormente expuesto, la DGCP concluye solicitando al Tribunal Constitucional lo siguiente:

> *Primero: Que sea declarado regular y valido en cuanto a la forma, el apoderamiento de que ha sido objeto por parte de la Junta Central Electoral para que estatuya sobre un presunto conflicto entre sus competencias y las que la ley asigna a la Dirección General de Contrataciones Públicas; Segundo: Declarar la incompetencia del*

Tribunal Constitucional para conocer la acción sometida por la Junta Central Electoral, toda vez que, como se ha visto: i) no se cumplen los requisitos de un conflicto de competencias en los términos requeridos por la Constitución, la LOTCPO, el criterio de este mismo TC, y ii) el TC ha sido apoderado de una cuestión de mera legalidad; Tercero: Que en el improbable caso de que este TC no pronunciara su incompetencia por las razones apuntadas, que pronuncie el rechazo de las conclusiones y pretensiones planteadas por la JCE en su Memorial, por ser las mismas jurídicamente infundadas y contrarias al ordenamiento constitucional dominicano; Cuarto: Que, en consecuencia, sean ratificadas las competencias de la Dirección General de Contrataciones Públicas para conocer de las impugnaciones que le sean sometidas sobre los procesos de licitación para la contratación de obras y la compra de bienes y servicios llevados a cabo por la Junta Central Electoral.

5. Intervención voluntaria

La empresa *Global ID Solutions*[3], perteneciente a *Caelum Group Gmbh*[4], debidamente representada por *Caelum Dominicana S. R. L.*[5], mediante su instancia depositada el dieciocho (18) de junio de dos mil catorce (2014), remite su escrito de intervención voluntaria en el conflicto de competencia de la especie, argumentando lo que se resume a continuación:

a. En el mes de febrero de 2013, la citada empresa participó como oferente en la licitación pública internacional abierta por la Junta Central Electoral (identificada como JCE-CL-LPI-01-2013), en la cual resultaron adjudicatarias

[3] Sociedad de responsabilidad limitada organizada al amparo de las leyes egipcias.
[4] Sociedad constituida al amparo de las leyes alemanas.
[5] Sociedad comercial de responsabilidad limitada constituida al amparo de las leyes dominicanas.

las empresas *Copy Solutions International* y *Phyex Ventures*, mediante el Acta núm. AL-010-2013, emitida por la Comisión de Compras y Contrataciones de dicho órgano el 29 de noviembre de 2013.

b. Inconforme con dicha decisión, y al evidenciarse diversas violaciones a la Ley núm. 340-06, *Global ID Solutions* interpuso un recurso de impugnación que fue rechazado por la comisión designada por la JCE el 21 de diciembre de 2013; en consecuencia, la citada empresa interpuso un recurso de apelación ante el órgano rector de las contrataciones públicas, DGCP, la cual procedió a remitir a la JCE los recursos interpuestos, y a solicitarle su escrito de respuesta a las denuncias presentadas, según dispone la Ley núm. 340-06.

c. *Caelum* es la entidad que interpuso el recurso de apelación, el cual ha dado lugar a que la JCE presente el conflicto de competencia de la especie ante el Tribunal Constitucional; razón por la cual se deduce claramente su interés en participar en este proceso, en el que la decisión a intervenir puede afectarla o beneficiarla directamente, y tener una incidencia transcendental en el ejercicio de las acciones bajo las cuales *Caelum* persigue tutelar los derechos que le reconoce la ley.

d. La posición y el criterio de la JCE es incorrecto, dado que, de aceptarse, se estaría instaurando la posibilidad de que un órgano o entidad autónoma o no del Estado pueda situarse al margen de la ley. A la vez, se le otorgaría una extensión y alcance de los conceptos de autonomía e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera más allá del concebido por el constituyente del 2010. En adición, en la especie no se manifiesta controversia alguna de competencias constitucionales.

e. La autonomía que le confiere el artículo 212 de la Constitución a la Junta Central Electoral tiene como finalidad principal organizar y dirigir las

asambleas electorales para la celebración de las elecciones y de mecanismos de participación popular establecidos por la Constitución y las leyes.

f. Por otra parte, la Ley núm. 340-06 regula una materia especial y de primer orden y que las compras y contrataciones públicas que en modo alguno representa un atentado a la autonomía y la independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera de la Junta Central Electoral.

g. Producto de lo anteriormente expuesto, la empresa *Global ID Solutions* concluye solicitando al Tribunal lo siguiente:

> *Primero: En cuanto a la forma, DECLARAR como buena y valida la intervención voluntaria de la empresa Global ID Solutions, por haber sido hecha conforme a las normas y practicas vigentes y por haberse comprobado un interés directo en el conflicto de competencia planteado por la Junta Central Electoral contra la Dirección General de Contrataciones Públicas; Segundo: En cuanto al fondo, rechazar el conflicto de competencia presentado por la Junta Central Electoral contra la Dirección General de Contrataciones Públicas, por improcedente, mal fundado y carente de base legal; Tercero: En consecuencia, confirmar el sometimiento de la Junta Central Electoral a las disposiciones de la Ley Núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, modificada por la Ley Núm. 449-06 y a su Reglamento de Aplicación vigente, ratificando la competencia del Órgano Rector de las Contrataciones Públicas para conocer las apelaciones contra las decisiones dictadas por la Junta Central Electoral en las impugnaciones de los proveedores en procesos de compras contrataciones, incluyendo licitaciones*.

6. Pruebas documentales aportadas por las partes

En el expediente relativo a la presente acción, figuran depositados los siguientes documentos:

1. Copia del anuncio de la Convocatoria a Licitación Pública Internacional, referencia JCE-CL-LP1-01-2013, realizada por la Junta Central Electoral.

2. Copia del Acta núm. AL-010-2013, emitida por la JCE el veintinueve (29) de diciembre del dos mil trece (2013).

3. Copia del acta de la reunión de la comisión designada por la JCE celebrada el veintiuno (21) de diciembre del dos mil trece (2013), mediante la cual se conocieron las impugnaciones interpuestas por las empresas *Pyhex Venture* y *Caelum Dominicana, S. R. L.* contra el Acta núm. AL-010-2013.

4. Copia de la comunicación del veintinueve (29) de diciembre del dos mil trece (2013), que contiene la Notificación de Adjudicación realizada por la Junta Central Electoral a los oferentes que resultaron adjudicatarios en la licitación pública internacional Referencia JCE-CL-LP1-01-2013.

5. Copia de la Comunicación núm. DGCP44-2014-000988, del doce (12) de marzo del dos mil catorce (2014), dirigida por la Dirección General de Contrataciones Públicas al presidente de la Junta Central Electoral.

6. Copia de la Comunicación CL-087/14, de fecha catorce (14) de marzo del dos mil catorce (2014), dirigida por la JCE a la DGCP.

7. Copia de la Comunicación del veintiséis (26) de marzo del dos mil catorce (2014), dirigida por el consultor jurídico de la JCE a la directora general de Contrataciones Públicas.

8. Copia de la Comunicación DGCP44-2014-001235, de fecha cuatro (4) de abril del dos mil catorce (2014), dirigida por la DGCP al presidente de la JCE.

9. Copia de la Comunicación de fecha nueve (9) de abril del dos mil catorce (2014), dirigida por el Consultor Jurídico de la JCE a la DGCP.

10. Copia de la Comunicación DGCP44-2014-001310, de fecha quince (15) de abril del dos mil catorce (2014), dirigida por la DGCP al Presidente de la JCE.

11. Copia del Reglamento para la Compra de Bienes y Contrataciones de Obras y Servicios de la Junta Central Electoral, del treinta y uno (31) de octubre del dos mil doce (2012).

12. Copia de la instancia que contiene el recurso de apelación contra la decisión de fecha veintiuno (21) de diciembre de dos mil trece (2013), interpuesto por *Global ID Solutions* (*Caelum Dominicana, S. R. L.*), ante la Dirección General de Contrataciones Públicas.

13. Copia de la instancia contentiva del recurso de impugnación contra la adjudicación y las resoluciones contenidas en el Acta núm. AL-10-2013, del 29 de noviembre de 2013, de la Comisión de Compras y Licitaciones de la Junta Central Electoral, interpuesto por *Global ID Solutions* (*Caelum Dominicana, S. R. L.*), depositada ante la Junta Central Electoral el nueve (9) de diciembre de dos mil trece (2013).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del Conflicto

El presente caso concierne a un conflicto de competencia planteado a instancia de la Junta Central Electoral (JCE) contra el Poder Ejecutivo a través de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), dependencia del Ministerio de Hacienda.

Dicho conflicto se generó por la solicitud que realizara la DGCP a la JCE de remitir su escrito de defensa, así como el expediente administrativo de la licitación pública internacional JCE-CEL-LPI-2001, con la finalidad de conocer un *recurso jerárquico* incoado por la empresa *Global ID Solutions* (*Caleum Dominicana, S.R.L.*) contra la adjudicación del contrato de la licitación de referencia. Esta última concierne a la adquisición de equipos y materiales para la impresión de la nueva cédula de identidad y electoral.

El conflicto de competencia se manifiesta en la diferencia conceptual de criterio entre un órgano constitucional autónomo (la JCE) y un órgano de la Administración Central (la DGCP), al presumirse ambos competentes (conflicto positivo) para ejercer el control administrativo de los actos de uno de ellos (la JCE).

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer sobre los conflictos de competencia de orden constitucional, en virtud de lo que disponen los artículos 185 de la Constitución y 59 de la Ley núm. 137-11, del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011).

9. Sobre la admisibilidad del conflicto de competencia

9.1. Este tribunal, en su Sentencia TC/0061/12, estableció, de una parte, que habrá conflicto de competencia de orden constitucional cuando*:*

> *1) exista disputa por atribución de las mismas facultades entre: a) poderes públicos entre sí; b) poderes públicos y órganos constitucionales, entidades descentralizadas y autónomas, municipios u otras personas de derecho público; o c) cualesquiera de estas entre sí, a instancia de sus titulares.*

Y, de otra parte, expresó que para que se configure el conflicto de competencia constitucional se requiere, además, que:

> *2) las competencias en disputa estén asignadas en la Constitución; 3) el conflicto se inicie a instancia del titular del órgano que invoca el conflicto y; 4) el titular esté legitimado por la norma que establece el mecanismo de su elección, nombramiento o designación*.

9.2. En cuanto al primer requisito de admisibilidad, puede advertirse que en el presente caso existe un conflicto de competencia entre la Junta Central Electoral (JCE) y el Poder Ejecutivo, a través de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), dependencia del Ministerio de Hacienda; conflicto que se origina por la pretensión de la entidad dependiente del Ejecutivo de conocer de *recursos jerárquicos* contra actuaciones del órgano constitucional electoral.

Se trata, en efecto, de dos órganos de derecho público, a saber: la accionante JCE es un órgano constitucional autónomo con personería jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera; el accionado Poder Ejecutivo, que actúa en la especie a través de la DGCP que es una

dependencia del Ministerio de Hacienda, según el artículo 35.1 de la Ley Núm. 340-06 (modificado por la Ley núm. 449-06).

9.3. Resulta necesario consignar que el artículo 134 de la Constitución establece: "para el despacho de los asuntos de gobierno habrá los ministerios que sean creados por ley. Cada ministerio estará a cargo de un ministro y contará con los viceministros que se consideren necesarios para el despacho de sus asuntos".

Sobre el particular, los artículos 24 y 25 de la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública, precisan, a su vez, que:

> *los ministerios son órganos de planificación, dirección, coordinación y ejecución de la función administrativa del Estado, encargados en especial de la formulación, adopción, seguimiento, evaluación y control de las políticas, estrategias, planes generales, programas, proyectos y servicios en las materias de su competencia y sobre las cuales ejercen su rectoría… El ministro o ministra es la autoridad superior de la Administración Pública en un ámbito determinado del Estado y, en esta calidad, dispone de prerrogativas jerárquicas, de tutela administrativa y de supervisión necesarias para garantizar la adecuada organización y funcionamiento de su sector. Los órganos administrativos del Poder Ejecutivo se incorporarán a los ministerios y serán regidos por el principio jerárquico bajo la autoridad superior del ministro o ministra. Los entes descentralizados funcionalmente estarán adscritos al ministerio que les corresponda, según el mismo criterio, y sometidos a la tutela administrativa de éste*.

9.4. A la luz de lo anteriormente expuesto, este tribunal considera que la DGCP es un órgano administrativo dependiente del Poder Ejecutivo, incorporado legalmente en el Ministerio de Hacienda y sujeto jerárquicamente a la autoridad

superior del ministro o ministra del sector. Por tanto, los conflictos constitucionales incoados por cualquiera de los órganos legitimados para accionar en esta materia en contra de una actuación antijurídica de órgano administrativo subordinado (como es el caso de la DGCP) deben ser comunicados al Ministerio del ramo competente para que tenga la oportunidad de fijar la posición del órgano superior en relación al objeto del proceso.

Es así que los órganos administrativos subordinados tienen una legitimación pasiva condicionada, pues resulta claro que el superior jerárquico, al participar en el proceso, puede condicionar las pretensiones del ente subordinado por razones de oportunidad, conveniencia o mérito.

9.5. Para verificar el cumplimiento del segundo requisito de admisibilidad, es necesario recordar que este tribunal ha planteado que "el objeto del conflicto de competencia constitucional consiste en la controversia por la titularidad de la competencia asignada por la Constitución a los órganos o personas de Derecho Público, que puede referirse a la **jerarquía, la territorialidad o las funciones".**[6] Por esta razón, este proceso procede contra cualquier actuación que voluntariamente o en cumplimiento de una norma jurídica produzca una lesión a la *jerarquía, la territorialidad o las funciones* de los poderes y órganos legitimados para accionar. Las competencias constitucionales que ha de tutelar el Tribunal Constitucional no pueden interpretarse en sentido restrictivo, sino que han de abarcar tanto las competencias fundamentales expresamente señaladas en las Constitución, como las competencias accesorias e instrumentales que implícitamente se deriven de aquellas.

9.6. La atribución competencial que se disputa en la especie consiste en la capacidad de una dependencia del Poder Ejecutivo de ejercer un control administrativo sobre los actos realizados por la Junta Central Electoral en un

[6] Sentencia TC/0061/12 (destacado nuestro).

proceso de licitación para la obtención de los equipos y los servicios conexos necesarios para la expedición de la cédula de identidad y electoral. Este Tribunal considera, *prima facie*, que la capacidad para revisar las actuaciones en vía administrativa constituye una competencia que se desprende de la autonomía e independencia que el artículo 212 de la Constitución reserva a la Junta Central Electoral. Pero este aspecto constituye el objeto de la controversia y será abordado con mayor profundidad en los fundamentos sustantivos de la presente sentencia.

9.7. El tercer y el cuarto requisito de admisibilidad se cumplen en la especie, toda vez que el proceso competencial ha sido impulsado por el presidente de la Junta Central Electoral, quien "*ejerce la representación legal del organismo*".[7] Este funcionario fue designado por el órgano constitucionalmente competente para tales fines, que es el Senado de la República, condición que le otorga titularidad y legitimidad procesal activa para la representación de la parte accionante en el presente conflicto de competencia.

9.8. Este colegiado ha verificado el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad para la configuración de un conflicto de competencia de orden constitucional, circunstancia que le permitirá pronunciarse en relación al cuestionamiento de la accionante JCE respecto a que el Poder Ejecutivo, a través de la DGCP, que actúa en la especie en ejercicio de un alegado mandato legal, pueda conocer recursos jerárquicos contra sus actuaciones administrativas.

10. En cuanto a la intervención voluntaria

Este tribunal considera que la naturaleza del conflicto de competencia no admite la participación de particulares en la condición de partes interesadas a través de

[7] Artículo 5.a de la Ley Núm. 275-97.

mecanismos como la intervención voluntaria o forzosa. No cabe duda que la determinación de la competencia que surja de la decisión del Tribunal Constitucional podría afectar intereses de particulares, pero esta eventual afectación, si es que llegase a ocurrir, no sería suficiente para permitir que las personas de derecho privado intervengan en un proceso constitucional que se instaura entre dos o más entidades de derecho público que se disputan competencias entre sí (conflicto positivo), o que se niegan a asumir (conflicto negativo) una competencia constitucional. Por este motivo se rechaza *in limine* la intervención de la Empresa *Global ID Solutions* (*Caelum Dominicana S. R. L.*).

11. Análisis del conflicto constitucional

11.1. La Junta Central Electoral fue creada por la Ley núm. 3413, de doce (12) de abril de mil novecientos veintitrés (1923), durante el período de transición que preparó el retorno a la soberanía nacional en la antesala de la Tercera República. Fue incorporada en el artículo 84 de la Carta Magna, en la reforma de 1924, en los siguientes términos: "Las elecciones serán dirigidas por una Junta Central Electoral y por Juntas dependientes de ésta, de conformidad con la ley". A partir de la revisión constitucional de 1927, se le asigna la potestad de "juzgar y reglamentar de acuerdo con la ley", y, en la Constitución de 1966 es investida de "iniciativa legislativa en asuntos electorales".

La creación de este órgano procuraba sentar las bases normativas e institucionales para la competencia política democrática y cerrar las puertas a la manipulación de los resultados electorales. Pero, como es sabido, esto solo empezaría a cobrar efectividad después la dictadura que rigió el país por 31 años. Es decir, en el transcurso de la Cuarta República, cuando se produce la modernización de nuestro sistema electoral.

11.2. En el decurso de las últimas décadas, la Junta Central Electoral ha adquirido una relevancia incuestionable en el ordenamiento jurídico y político dominicano, lapso en que se ha producido un proceso de consolidación mediante el cual no solo ha pasado a ser un órgano de carácter más relevante, sino que también ha ido asumiendo más funciones para el aseguramiento de la institucionalidad democrática. Es así como, en 1992, se le transfiere legalmente la gestión del registro civil y la cédula de identidad y electoral, que eran dependencias del Poder Ejecutivo, y luego, en 1997, adquiere autonomía, en virtud de la Ley Electoral núm. 275-97, quedando configurada como

> *una entidad de derecho público, dotada de personalidad jurídica, con patrimonio propio inembargable, con capacidad para realizar todos los actos jurídicos que fueren útiles para el cumplimiento de sus fines, en la forma y en las condiciones que la Constitución, las leyes y sus reglamentos determinen y con autonomía económica y presupuestaria.*

11.3. La Constitución de 2010, si bien elimina la función jurisdiccional de la Junta Central Electoral, traspasándola al Tribunal Superior Electoral[8], le deja la iniciativa legislativa en asuntos electorales[9], al tiempo de fortalecer su autonomía y su estatus institucional en los siguientes términos:

> *La Junta Central Electoral es un* ***órgano autónomo con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera****, cuya finalidad principal será organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de elecciones y de mecanismos de participación popular establecidos por la presente Constitución y las leyes. Tiene facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia.*[…].

[8] Artículo 214.
[9] Artículo 96, acápite 4.

Párrafo II. Serán dependientes de la Junta Central Electoral el Registro Civil y la Cédula de Identidad y Electoral.

Párrafo III. *Durante las elecciones la Junta Central Electoral asumirá la dirección y el mando de la fuerza pública, de conformidad por la ley.*

Párrafo IV. *La Junta Central Electoral velará porque los procesos electorales se realicen con sujeción a los principios de libertad y equidad en el desarrollo de las campañas y transparencia en la utilización del financiamiento. En consecuencia, tendrá facultad para reglamentar los tiempos y límites en los gastos de campaña, así como el acceso equitativo a los medios de comunicación.*[10]

11.4. En virtud de estas disposiciones constitucionales, se establece que la competencia fundamental de la Junta Central Electoral es "*organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de elecciones y de mecanismos de participación popular*"; que es el órgano superior del registro civil y la cédula de identidad y electoral y que, además, ha sido configurado como un órgano constitucional autónomo o extrapoder, conforme a las siguientes características: a) se encuentra investido de independencia técnica, administrativa, financiera y presupuestaria; b) goza de personería jurídica propia; c) es un ente de carácter colegiado; d) posee iniciativa legislativa en materia electoral, y e) tiene capacidad reglamentaria en los asuntos de su competencia.

La facultad reglamentaria, en particular, no se limita a la regulación electoral y a los mecanismos de participación, sino que también abarca al registro civil, así como la cédula de identidad y electoral. Se trata, en consecuencia, de

[10] Artículo 212 (subrayados nuestros).

instrumentos imprescindibles para que pueda cumplir con sus cometidos. Los reglamentos que adopta pasan a formar parte del régimen normativo propio y actualizan el ordenamiento jurídico estatal generando derechos y obligaciones.

11.5. Preciso es señalar que los órganos extrapoder son creados directamente por la Constitución para actualizar y perfeccionar el principio de la separación de los poderes, los cuales surgen de la necesidad de *separar* determinadas funciones públicas de los procesos normales de gobierno. En ese sentido:

a. Constituyen órganos fundamentales del Estado, pues están situados en el vértice de la organización política, en posición de relativa paridad e independencia respecto de los poderes públicos tradicionales;

b. escapan a toda línea jerárquica y a los controles de vigilancia y tutela jurídica de la autoridad rectora de la Administración Pública;

c. reciben directamente de la Constitución el estatus y competencias esenciales que definen su posición institucional en la estructura del Estado; y

d. concretan externamente las formas de gobierno y el Estado manifiesta a través de ellos su voluntad con la máxima eficacia formal.

e. los parámetros bajo los cuales ejercen sus funciones no pasan por los criterios inmediatos del momento, sino que, al ser órganos troncales o supremos, preservan el equilibrio institucional de la República y participan con los poderes tradicionales en la dirección política del Estado.

11.6. Este tribunal constitucional considera que resulta vital para la salud de la democracia que las elecciones se desarrollen en un clima de libertad, que se encaucen a través de partidos libres de la presión oficial y que se expresen bajo

las garantías de un sistema electoral que descarte la manipulación del cuerpo electoral y haga imposible alterar la verdadera expresión de su voluntad. No menos importante es la garantía de un ágil y debido registro civil, así como la de una cedulación segura que garantice la identidad de las personas y posibilite el ejercicio de los derechos de ciudadanía.

De modo que la autonomía e independencia de la Junta Central Electoral son consecuencia, por una parte, de la necesidad política e histórica de depositar en una autoridad independiente de los partidos políticos y del Gobierno la competencia exclusiva y excluyente de organizar y gestionar la contienda electoral para asegurar que los resultados que acreditaran a los gobernantes sean efectivamente la expresión de la voluntad popular y, por otra parte, de la indispensable garantía de que la identidad nacional será resguardada y preservada celosamente, a fin de blindar el Registro Civil contra las acciones fraudulentas, falsificaciones y suplantaciones que por mucho tiempo le han afectado. Por estos motivos, las actuaciones y decisiones de este importante órgano tienen que permanecer absolutamente al margen de toda confrontación e intervención de carácter administrativo proveniente de otras fuentes de poder que con sus actuaciones puedan interferir con las funciones que le ha conferido la Carta Sustantiva.

11.7. La *autonomía*, en el derecho público, constituye una noción polisémica porque tiene múltiples dimensiones y se emplea en diversos sentidos en el campo de la distribución del poder, conforme a la concepción específica acerca de la forma jurídico-política del Estado que define la Carta Magna. Necesario es precisar, entonces, que la autonomía de la que han sido revestidos los órganos *extrapoder* en la Constitución de 2010 es cualitativamente superior a la autonomía meramente administrativa que la Constitución reconoce a los organismos autónomos y descentralizados de la Administración Pública, los cuales podrán ser creados por ley y "estarán adscritos al sector de la

administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector".[11] Ella se distingue también de la autonomía de la Administración Local o Municipal[12], que la Constitución establece para estimular la descentralización territorial[13] en el contexto de una República unitaria[14]. Así, los órganos constitucionales están dotados de una autonomía reforzada, es decir, de un grado tal de autonomía muy superior al de los entes administrativos y municipales, que les garantiza una esfera libre de controles e injerencias del Poder Ejecutivo.

11.8. Cabe agregar que la autonomía constitucional, como categoría jurídica abstracta y mandato de optimización, necesita materializarse de algún modo si es que pretende ser operativa en el ejercicio del poder público. Por ello, la Constitución reconoce tres manifestaciones esenciales (funcional, administrativa y presupuestaria) de las que emergen implícitamente un conjunto de *competencias accesorias e instrumentales* indispensables para el desempeño eficaz de las *competencias fundamentales* atribuidas al órgano. Son *accesorias*, las competencias sustantivas implícitas ligadas indisolublemente a las competencias fundamentales; e"*instrumentales*, las competencias que sirven de medio para el ejercicio de una competencia fundamental o accesoria atribuida al órgano en cuestión.

Las competencias accesorias e instrumentales, que materializan la autonomía en su integralidad, son inescindibles de las potestades que la Constitución y las leyes orgánicas reservan a los distintos órganos constitucionales. En ese sentido, su lesión comporta siempre una cuestión de relevancia constitucional que habilita la intervención contralora de la *justicia constitucional*, conforme a los

[11] Artículo 141.
[12] Artículo 199.
[13] Artículo 204.
[14] Artículo 7.

procesos definidos en la Constitución y la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

11.9. La autonomía funcional implica el mayor grado de independencia o autogobierno para que el órgano ejerza las competencias específicas que le han sido encomendadas por la Constitución y por su ley orgánica. En ese orden de ideas, tal como ha expresado este colegiado*:* "Respetar su contenido esencial, equivale a no sujetar su capacidad de autogobierno a las decisiones de otras entidades que obstaculicen el cumplimiento de sus funciones".[15] La autonomía funcional otorga al órgano constitucional la potestad de planificar, conforme su ley orgánica y sin injerencia de otras autoridades, "las políticas, estrategias, metas y objetivos" que resulten necesarios para ejercer sus funciones, al igual que para desarrollar las actividades y ejecutar los actos que den fiel cumplimiento a lo planificado, conforme a las competencias fundamentales que le ha asignado la Constitución. Comprende, además, "el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados",[16] con la finalidad de corregir cualquier desviación significativa e identificar oportunidades de mejoramiento continuo.

11.10. La autonomía administrativa asegura al órgano constitucional la capacidad de autoorganización y autoadministración necesarias para que pueda realizar sus atribuciones de manera independiente y sin interferencias de ningún otro órgano o poder. Cualquier entidad compleja necesita disponer sus estructuras y asignar cometidos a sus responsables para poder alcanzar correctamente sus objetivos. Esta potestad se ejercita a través de normas reglamentarias, o bien mediante decisiones o actos de carácter no normativo. Comprende, asimismo, la capacidad de disponer de sus recursos humanos, materiales y financieros de la forma que resulte más conveniente para el

[15] Sentencia TC/0152/13: 9.1.9.
[16] Artículo 12.5 de la Ley Núm. 247-12.

cumplimiento de los cometidos y fines que tiene asignados. Esta vertiente de la autonomía se configura como una garantía en el desarrollo independiente de las funciones del órgano constitucional, que parte de la especialidad en su administración por su estatus jurídico y la función que desempeña en el ordenamiento jurídico político.

11.11. La autonomía presupuestaria garantiza una amplia libertad de acción en la elaboración de los presupuestos de cada uno de estos órganos, así como a

> *la programación de su ejecución, aspectos éstos que inciden ampliamente sobre la esfera de autodeterminación del órgano, pues lo eximen de la posibilidad de verse supeditado a la influencia que en determinado momento pueda ejercer el Poder Ejecutivo sobre sus decisiones, utilizando el presupuesto como mecanismo de presión. En ese sentido, en materia presupuestaria, la independencia de los órganos constitucionales se refleja en la posibilidad de que sean los mismos los que elaboren su plan anual de gastos, así como la programación de su ejecución, de acuerdo con las necesidades propias de cada institución. Supeditar las referidas atribuciones a la actuación previa del Ejecutivo equivale a cercenar una de las principales garantías de independencia de que disponen tales órganos, y que les permite realizar efectivamente sus funciones activas y contraloras*.[17]

11.12. En el caso de la Junta Central Electoral, la autonomía e independencia que le reconoce el artículo 212 de la Constitución implica, necesariamente, la potestad de ejercer múltiples competencias accesorias e instrumentales para llevar a cabo los cometidos primordiales que le ha asignado la Constitución. Así, por ejemplo, de las competencias de gestionar el registro civil y la cédula de identidad y electoral se derivan, de manera implícita, la *competencia*

[17] Sala Constitucional de Costa Rica. Resolución Núm. 00919-99, de 12 de febrero de 1999.

accesoria de proveer a la ciudadanía la cédula, al igual que la *competencia instrumental* de planificar y realizar las compras, licitaciones o concesiones que sean necesarias para su elaboración.

El estatus que la Constitución de 2010 le asegura al órgano electoral impide que sus competencias fundamentales, accesorias e instrumentales puedan ser limitadas irrazonablemente por el órgano legislativo; y menos aún subordinarlas ni someterlas a la supervigilancia o control, en sede administrativa, de organismos dependientes del Poder Ejecutivo, ya que esto implicaría eliminar la jerarquía que le corresponde como órgano fundamental del Estado y también desconocer la autonomía constitucional de la que se encuentra revestido. La Junta Central Electoral tiene la obligación de garantizar la libre expresión y transparente resultado de la voluntad popular electoral sin interferencias de otro poder u órgano del Estado.

11.13. No son atendibles los planteamientos de la parte accionada que procuran fundar la legitimidad del control de los procesos de compras y contrataciones de la Junta Central Electoral por parte de la Dirección General de Compras y Contrataciones, *en atención al mandato que de manera armónica y sistematizada le hacen los artículos 245 de la Constitución de la República, la ley 5-07, que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, la ley 10-07, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República, y la ley 340-06, sobre Compras y Contrataciones Públicas*.

En efecto, tales argumentos deben ser desestimados, en razón de que la obligación que impone el artículo 245 de la Constitución[18] consiste en el establecimiento legal de un sistema único, uniforme, integrado y armonizado de

[18] "*Artículo 245.- Sistema de contabilidad. El Estado dominicano y todas sus instituciones, sean autónomas, descentralizadas o no, estarán regidos por un sistema único, uniforme, integrado y armonizado de contabilidad, cuyos criterios fijará la ley".*

contabilidad en las instituciones Estado; sistema que procura lograr un mecanismo que transparente el gasto público, en tiempo real, para fortalecer el control que, en el marco de sus respectivas competencias, han de ejercer los órganos constitucionales señalados por el artículo 246 de la Carta Magna[19], así como la sociedad a través de los mecanismos establecidos en las leyes.

11.14. Preciso es señalar que el artículo 247 de la Constitución[20] establece que la Contraloría General de la República es el órgano de control interno del Poder Ejecutivo. Aunque es un ente público prefigurado por la Constitución, carece de la autonomía necesaria para ser considerado un auténtico órgano *extrapoder*. El artículo 11 de la Ley núm. 10-07, que regula el funcionamiento de la Contraloría General de la República, precisa que *es un organismo del Poder Ejecutivo, rector del control interno. Ejerce la fiscalización interna y evaluación del debido recaudo, manejo, uso e inversión de los recursos públicos por las entidades y organismos bajo el ámbito de esta ley, en función del logro de los objetivos institucionales y de los planes y programas de gobierno*.

Es por ello que el artículo 2, párrafo III de la ley de la Contraloría General, establece que los otros poderes y órganos constitucionales, como es el caso de la Junta Central Electoral, "establecerán y mantendrán su propio control interno […] conforme a sus objetivos, planes y políticas, para lo cual deberán **tomar como referencia** la presente ley y las normas que emita la Contraloría General de la República."

[19] "*Artículo 246.- Control y fiscalización de fondos públicos. El control y fiscalización sobre el patrimonio, los ingresos, gastos y uso de los fondos públicos se llevará a cabo por el Congreso Nacional, la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República, en el marco de sus respectivas competencias, y por la sociedad a través de los mecanismos establecidos en las leyes.*"

[20] "*Artículo 247.- Control interno. La Contraloría General de la República es el órgano del Poder Ejecutivo rector del control interno, ejercer la fiscalización interna y la evaluación del debido recaudo, manejo, uso e inversión de los recursos públicos y autoriza las órdenes de pago, previa comprobación del cumplimiento de los trámites legales y administrativos, de las instituciones bajo su ámbito, de conformidad con la ley.*"

Estas disposiciones evidencian que tanto el constituyente, como el legislador han reconocido que la Contraloría General de la República no tiene competencia para ejercer el control interno de los otros poderes y órganos constitucionales autónomos.

11.15. Cabe agregar que en el diseño institucional de la Carta Magna de 2010, no existe posibilidad alguna de que una entidad administrativa subordinada a un poder del Estado, incluyendo al Ejecutivo, pueda ser configurada legalmente como intermediaria entre la ciudadanía y los otros poderes u órganos constitucionales para asegurar el control social de la ejecución de los fondos públicos.

Nuestra Constitución reconoce la función y el deber de la ciudadanía de velar por el uso correcto del patrimonio público y el ejercicio transparente de la función pública[21]; pero el control social que en relación a este deber dispone el artículo 246 de la Constitución es ejercido por el pueblo en forma directa, conforme a la ley, en armonía con las previsiones del artículo 2. En ese sentido, existen mecanismos como el regulado por la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del 28 de junio de 2004, así como las Comisiones de Veeduría Ciudadana, que regula el Decreto núm. 188-14, del 4 de junio de 2014, para *vigilar, dar seguimiento y monitorear los procesos de compras y contrataciones públicas de bienes, servicios, obras y concesiones, con irrestricto apego a la Ley Núm. 340-06, sobre Compras y Contrataciones Públicas de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones y sus modificaciones, del 6 de diciembre de 2006*. Estas comisiones podrán acceder a la Cámara de Cuentas para canalizar sus observaciones y sugerencias[22].

[21] Artículo 75 inciso 12.
[22] Artículo 7, Párrafo, Ley núm. 10-04.

11.16. Este tribunal entiende que las actuaciones administrativas de los órganos que tienen autonomía constitucional, como el caso de la Junta Central Electoral, no pueden estar sujetas al control administrativo o financiero ejercido por una dependencia del Poder Ejecutivo u otra instancia infraconstitucional, procurando debilitar la potestad que tiene esa entidad para reglamentar los asuntos de su competencia o las acciones que de ella se deriven. Esa facultad conlleva la potestad de decidir todo lo relativo a sus actos, entre los cuales pueden mencionarse la regulación de los derechos y deberes de sus servidores públicos, mediante el establecimiento de normas que garanticen la idoneidad y estabilidad en el empleo, la remuneración, contratación, retiro y jubilación de sus servidores; lo relativo al sistema de contratación de bienes, obras y servicios que se realicen en el marco de los principios legales vigentes y de la moral administrativa.

11.17. A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 2010, el legislador empezó a delimitar cautelosamente la aplicabilidad de las disposiciones legales externas al régimen normativo propio de los órganos constitucionales, con la finalidad de preservar la autonomía que les ha conferido la Constitución. Así, tanto el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, núm. 247, del 14 de agosto de 2012, como el artículo 2 (párrafo II), de la Ley Núm. 107-13, del 6 de agosto de 2013, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, acertadamente establecen que sus disposiciones *se aplicarán a los órganos y entes de rango constitucional, siempre que resulten compatibles con su normativa específica, no desvirtúen las funciones que la Constitución les otorga y garanticen el principio de separación de poderes.*

Esto evidencia que el Poder Legislativo asume que los órganos constitucionales tienen la facultad para decidir todo lo relativo al ejercicio de su autonomía; y, en consecuencia, a emitir las normas, reglamentos y resoluciones que les

permitan ejercer plenamente sus funciones sin influencias de normas adjetivas que, si fueren aplicadas en la forma en que resultaron concebidas antes de la Constitución vigente, disminuirían la voluntad autonómica que les otorgó el poder constituyente, en su última manifestación de voluntad soberana el 26 de enero de 2010.

11.18. Lleva la razón la accionante Junta Central Electoral cuando plantea que

> *al igual como ocurre en el presente caso [con la ley 340-06 sobre Compras y Contrataciones], otras normas legales, tales como la ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, la ley 10-07 de Contraloría, la ley 105-13 general de salarios y la ley 41-08 de función pública, entre otras, les son aplicables en sus principios y conceptos generales, pero no en los aspectos que impliquen una relación de subordinación o dependencia administrativa respecto del gobierno central u otro poder, en la medida en que esto afecta su autonomía constitucional*.

Ello no significa, en modo alguno, que sus actuaciones se encuentren exentas de control, pues la propia Carta Magna traza los lineamientos para que sus actividades administrativas, al igual que las de los otros órganos constitucionales, estén sometidas a supervisión y control: primero, a través de la Cámara de Cuentas de la República, en su rol de órgano de control fiscal externo; segundo, por la vía jurisdiccional que ejercen el Tribunal Superior Administrativo, la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional, en el marco de sus respectivas competencias; y, tercero, del Congreso Nacional a través de los mecanismos de control político, legislativo y presupuestario.

11.19. En ese sentido, el artículo 248 de la Constitución dispone que la Cámara de Cuentas es el órgano superior de control externo del Estado,

correspondiéndole la vigilancia de la gestión de los recursos públicos y la protección del patrimonio público, así como fiscalizar que los procesos administrativos se ajusten a sólidas políticas, prácticas y principios de gestión pública.

Puede apreciarse, entonces, que la competencia de este órgano va mucho más allá de la sola gestión financiera. La fiscalización sobre la adecuada tramitación de los procesos administrativos remite a un amplio abanico de competencias que se extienden a la verificación sobre el respeto de los contenidos de los términos de referencia en los procesos públicos de licitación para la adjudicación de obras, entre otras muchas cuestiones de alto interés para la ciudadanía.

Cabe agregar, además, que el artículo 30 de la ley núm. 10-04 precisa que el control externo cubre tanto la evaluación de la "legalidad y confiabilidad de la información presentada en los estados financieros y presupuestarios" (**auditoría financiera**), como la verificación de "si los resultados esperados por las instituciones del Estado y sus programas se están logrando con observancia de la ética, así como con criterios de eficiencia, de economía y adecuado cuidado del ambiente" (**auditoría de gestión**).

11.20. La competencia de autocontrol en sede administrativa no supone la indefensión de la ciudadanía ante las actuaciones de los órganos constitucionales. El paradigma de protección de los derechos e intereses legítimos de las personas que ha privilegiado el constituyente es la *tutela jurisdiccional*[23]. Esta se garantiza a través de los mecanismos dispuestos por la Constitución y las leyes de procedimiento de los distintos tribunales que ejercen la función jurisdiccional del Estado. Así, el Tribunal Superior Administrativo, que está llamado a controlar la legalidad de la actuación administrativa de los

[23] Artículo 69 de la Carta Magna.

órganos del Estado a requerimiento de la ciudadanía[24]; la Suprema Corte de Justicia, que es el órgano jurisdiccional superior de todos los organismos judiciales[25] y, en tal virtud, tiene competencia para conocer de los recursos de casación y los juicios penales incoados contra los titulares de los órganos constitucionales[26]; y el Tribunal Constitucional, cuya competencia incluye el conocimiento de la revisión constitucional de las decisiones jurisdiccionales firmes[27], la revisión de sentencias de amparo al igual las acciones directas en inconstitucionalidad contra leyes, decretos, reglamentos o resoluciones[28], así como los conflictos de competencia constitucional, a instancia de los titulares de los poderes u órganos[29].

11.21. La función de control del Congreso Nacional no puede reducirse a procedimientos determinados, ya que abarca la totalidad de sus actuaciones como órgano de representación popular. Así, en primer lugar, el control legislativo de los órganos constitucionales se manifiesta a través de la adopción de la ley orgánica que habría de regirlos[30]. Esta constituye una forma de control primaria, porque el legislador actúa en el momento de formación de la normativa que delimita y condiciona el ejercicio de sus facultades y competencias, siempre y cuando no vulnere el núcleo esencial de la autonomía constitucional. El control del Poder Legislativo también se hace patente en la aprobación del presupuesto[31] que han de aplicar anualmente los órganos constitucionales.

[24] Artículos 139 y 165.
[25] Artículo 152.
[26] Artículo 154.
[27] Artículo 277.
[28] A instancia del presidente de la República, de las dos terceras partes del Senado o de la Cámara de Diputados, y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido
[29] Artículo 185, acápite 1).
[30] Artículo 112.
[31] Artículos 234 y 235.

Preciso es destacar aquí, asimismo, que incumbe al Legislativo, y no al Ejecutivo, la facultad constitucional de modificar las iniciativas presupuestarias de los órganos constitucionales autónomos. El Poder Ejecutivo al hacerlo en provecho de sus dependencias y en desmedro de los órganos constitucionales autónomos, lesiona la independencia presupuestaria de los mismos dificultando o eliminando sus planes operativos anuales y estratégicos.

Por último, el control del legislador se ejercita, *a posteriori*, a través de la rendición de cuentas de los órganos constitucionales, la evaluación de los informes que con relación a ellos elabora la Cámara de Cuentas, así como mediante el juicio político y otros mecanismos constitucionales a los que se encuentran sujetos los titulares de los órganos extrapoderes.

11.22. Este tribunal considera que limitar la autonomía constitucional mediante la vigilancia, supervisión o control de un ente infraconstitucional equivale a transferir, por vía legal, una potestad constitucional a una entidad distinta a la que ha decidido el constituyente, por lo que, en consecuencia, se pierde la independencia de los poderes y órganos y se atenta gravemente contra los artículos 4 y 6 de nuestra Carta Magna. Resulta inaceptable que una entidad de rango legal pueda incidir sobre decisiones que emanen de poderes u órganos constitucionales, sin que no se pueda deducir interferencia; sobre todo, si normas posteriores a las que le atribuye la facultad han sido modificadas, bien sea por leyes de naturaleza orgánica, o por efecto de la entrada en vigencia de la Constitución de 2010.

Por lo tanto, ningún órgano del Poder Ejecutivo puede, en el ejercicio de sus facultades legales, interferir en las decisiones de los otros poderes públicos y órganos constitucionales autónomos, cuando estos intentan aplicar normas que no afectan la Constitución y la transparencia con que deben desempeñar sus funciones. Y en caso de que estas entidades, al igual que cualquier persona,

requieran información de relevancia pública sobre la marcha o manejo de un determinado órgano constitucional autónomo, podrán tramitar sus solicitudes por los medios que se prevén en la Constitución y en la Ley núm. 200-04, de Acceso a la Información Pública.

11.23. En virtud de lo anterior, este tribunal entiende que el agotamiento de la vía administrativa de los distintos actos que adoptan los órganos constitucionales es una garantía de la independencia y autonomía que les garantiza la Constitución. Por esta razón, contraviene el diseño constitucional de 2010 y, por ende, resulta inaplicable al órgano constitucional concernido, cualquier disposición legislativa que autorice a un órgano infraconstitucional que actué en la esfera de cualquier poder del Estado para conocer en sede administrativa de recursos jerárquicos contra las decisiones de la Junta Central Electoral o ejercer otros tipos de controles administrativos o financieros. A partir de ese momento las instancias competentes son la Cámara de Cuentas, las vías jurisdiccionales y el control del Poder Legislativo.

La autonomía constitucional implica que las decisiones de la Junta Central Electoral, adoptadas según su régimen normativo propio, al igual que cualquier otro órgano *extrapoder*, ponen fin a la vía administrativa. En consecuencia, procede declarar que el control interno de la actuación administrativa y financiera (autocontrol) constituye una *competencia accesoria* de la Junta Central Electoral, que se deriva implícitamente de la autonomía e independencia otorgada por el pacto fundamental para el cumplimiento de sus competencias fundamentales. Por tanto, puede ser regulada por vía reglamentaria conforme a su régimen normativo propio, así como por cualesquiera otras disposiciones legales que resulten compatibles con aquel, siempre que no desvirtúen las funciones que la Constitución les otorga y garanticen el principio de separación de poderes.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal fue adoptada por la mayoría requerida. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto. Asimismo, los votos disidentes de las magistradas Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Ana Isabel Bonilla Hernández y Katia Miguelina Jiménez Martínez; y del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la presente acción de conflicto de competencia interpuesta por el presidente de la Junta Central Electoral contra el Poder Ejecutivo, que actúa través de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), dependencia del Ministerio de Hacienda.

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, la referida acción en conflicto de competencia, y en consecuencia, **DECLARAR**: a) que el control interno de la actuación administrativa y financiera constituye una *competencia accesoria* de la Junta Central Electoral, la cual forma parte indisoluble de la autonomía e independencia que le otorga el artículo 212 de la Constitución; y b) que, por tanto, la Dirección General de Compras y Contrataciones Públicas (DGCP), dependencia del Ministerio de Hacienda, carece de competencia para conocer un recurso jerárquico en contra de sus actuaciones.

TERCERO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, al presidente de la Junta Central Electoral, a la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, al Ministerio de Hacienda y a la Dirección General de Compras y Contrataciones Públicas (DGCP).

CUARTO: DISPONER la publicación de la presente sentencia en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, jueza primera sustituta; Lino Vásquez Sámuel, juez segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Jottin Cury David, juez; Rafael Díaz Filpo, juez; Víctor Gómez Bergés, juez; Wilson S. Gómez Ramírez, juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, jueza; Idelfonso Reyes, juez; Julio José Rojas Báez, secretario.

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA LEYDA MARGARITA PIÑA MEDRANO

De conformidad con la disposición del artículo 30 de la Ley Orgánica No. 137-11 del Tribunal Constitucional y Procedimientos Constitucionales, que faculta a los jueces del Tribunal Constitucional a formular votos disidentes, tengo a bien señalar las razones jurídicas que justifican el ejercicio de mi voto en la presente decisión con respeto a la posición mayoritaria, por lo que procedo a plantear lo siguiente:

I. Alcance de este voto disidente

Nuestra discrepancia está circunscrita a la cuestión relativa a la naturaleza del conflicto, esto es, si la disputa que involucra a la Junta Central Electoral (JCE) y la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) debe ser abordada procesalmente como un conflicto constitucional de competencia o si, en cambio, se trata de una litis que debe ser resuelta mediante otro proceso constitucional.

II. Fundamento del voto disidente

Concepto, competencia y requisitos de admisibilidad de los Conflictos de Competencia.

El Conflicto de Competencia es definido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional de Perú, en los siguientes términos: *"El conflicto competencial, típicamente, se genera cuando más de un órgano constitucional reclama para sí la titularidad de una misma competencia o atribución (conflicto positivo), o cuando, en contraposición a ello, más de un órgano constitucional se considera incompetente para llevar a cabo un concreto acto estatal (conflicto negativo)."* **(Sentencia 00001-2010-CC/TC de fecha 12 de agosto del 2010 del Tribunal Constitucional de Perú)**

El proceso constitucional relativo a los Conflictos de Competencia fue introducido en el ordenamiento jurídico dominicano a partir de la reforma constitucional del 2010, atribuyéndole el artículo 185.3 de nuestra Constitución, competencia jurisdiccional al Tribunal Constitucional para conocer de dichos procesos. La Ley Orgánica No. 137-11 del 13 de junio del 2011 sobre el Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales establece en sus artículos 59 y siguientes, el procedimiento a seguir en materia de conflictos de competencia.

El Tribunal Constitucional dominicano, estableció en su Sentencia TC/0061/12 de fecha 9 de noviembre del 2012, cuáles son los requisitos para la admisibilidad de un Conflicto de Competencia:

1) Que exista una disputa entre órganos constitucionales u otras personas de Derecho Público por las atribuciones competenciales;

2) Las competencias en disputa estén asignadas en la Constitución;

3) El conflicto se inicie a instancia del titular del órgano que invoca el conflicto

4) El titular esté legitimado por la norma que establece el mecanismo de su elección, nombramiento o designación.

El cumplimiento de estos requisitos de admisibilidad, fijados en la referida Sentencia TC/0061/12, ha sido reiterado sistemáticamente en las Sentencias TC/0152/13 de fecha 12 de septiembre del 2013 y TC/0112/14 de fecha 12 de junio del 2014, que también conocen de conflictos competenciales.

Origen del conflicto y perfil fáctico del caso.

El conflicto entre ambas instituciones públicas se origina en virtud de un recurso de apelación que interpone una de las compañías que perdió la licitación pública para la nueva cédula de identidad y electoral contra la Resolución de fecha 21 de diciembre del 2013, mediante la cual una Comisión especial de la JCE rechaza una impugnación contra el referido proceso de licitación pública.

La competencia que la Dirección General de Contrataciones Públicas señala le corresponde, se deriva del artículo 67, numeral 8 de la Ley No. 340-06 del 2006 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones que señala:

> *Las resoluciones que dicten las entidades contratantes podrán ser apeladas, cumpliendo el mismo procedimiento y con los mismos plazos, ante el Órgano Rector, dando por concluida la vía administrativa.*

Esta apelación recae sobre la decisión que adopte el órgano público que celebró la licitación pública respecto de las impugnaciones al proceso, interpuestas por las partes licitantes.

En este caso la competencia disputada y el conflicto que origina la presente acción: Consiste en determinar si la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) tiene facultad para tutelar contenciosamente decisiones dimanadas de la JCE no obstante tener ésta autonomía constitucional

No es contra el gobierno central el proceso, sino contra la DGCP que tiene personería jurídica según la Ley No. 340-06.

El presente proceso se ha formulado como un conflicto de competencia e incluso se ha llegado a plantear en la sentencia aprobada, la tesis de que se trata en esencia, de un conflicto entre el gobierno central y la JCE, dado que la DGCP, como dependencia descentralizada del Ejecutivo carece de personería jurídica.

El conflicto de competencia no necesariamente involucra a instituciones públicas con personería jurídica, pues este requisito no es exigible para la admisibilidad del proceso. Sólo se precisa la condición de órgano público ya que es la que exige el artículo 59 de la Ley No. 137-11 del 2011 al señalar que el Tribunal Constitucional conocerá de los *"conflictos de competencia de orden constitucional entre los poderes del Estado, así como los que surjan entre cualquiera de estos poderes y entre órganos constitucionales, entidades descentralizadas y autónoma, los municipios u otras personas de Derecho Público, o los de cualquiera de éstas entre sí".*

En este caso, de conformidad con el artículo 35 de la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones Públicas, la Dirección General de Contrataciones

Públicas (DGCP) es el órgano rector del sistema de licitaciones públicas y tiene personería jurídica:

> *"Art. 35.-Los órganos del sistema serán: 1) La Dirección General de Políticas y Normas de Contrataciones de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones y fungirá…como Órgano Rector del sistema (…)*
>
> *Párrafo I.- El Órgano Rector se crea como organismo público descentralizado y adscrito de manera orgánica a la Secretaría de Estado de Finanzas, con personería jurídica de derecho público, con autonomía técnica, funcional, administrativa y financiera."*

En la especie, se trata de un ente descentralizado, con personería jurídica; por tanto, no debe pensarse que se trata de un conflicto entre el gobierno central y la JCE, porque la DGCP es un sujeto de derecho público, incluso con autonomía funcional, administrativa y financiera.

No se trata de un conflicto sobre competencias constitucionales, sino sobre competencias legales.

El Tribunal, estableció –como ya se ha dicho- en su Sentencia TC/0061/12 de fecha 9 de noviembre del 2012, cuáles son los requisitos para la admisibilidad de Conflicto de Competencia:

1) Que exista una disputa entre órganos constitucionales u otras personas de Derecho Público por las atribuciones competenciales;

2) Las competencias en disputa estén asignadas en la Constitución;

3) El conflicto se inicie a instancia del titular del órgano que invoca el conflicto

4) El titular esté legitimado por la norma que establece el mecanismo de su elección, nombramiento o designación.

Se cumplen, en el presente caso, con dos (2) de los requisitos de la referida Sentencia TC/0061/12, salvo con el primero y el segundo; pues, la competencia que se disputan los órganos públicos en conflicto no es otorgada por la Constitución, sino por la ley. En efecto, conteste con el precedente de nuestro Tribunal, anteriormente citado, para que se admita un conflicto de esta naturaleza se requiere, que la competencia reclamada sea derivada de la Constitución y se trate de órganos constitucionales. Este criterio jurisprudencial del Tribunal, encuentra su fundamento en la más reputada doctrina constitucional.

El eminente jurista venezolano, Allan Brewer-Carías al analizar el sistema de justicia constitucional dominicano instaurado en la Ley No. 137-11 del 2011, señala al referirse a la naturaleza de la competencia en disputa, lo siguiente: *"Naturaleza constitucional del conflicto. Conforme al artículo 59 de la Ley Orgánica, este control es un control de constitucionalidad, por lo que los conflictos que el Tribunal Constitucional está llamado a resolver son sólo:"los* ***conflictos de competencia de orden constitucional*** *entre los poderes del Estado, así como los que surjan entre cualesquiera de estos poderes, y entes órganos constitucionales, entidades descentralizadas y autónomas, los municipios u otras personas de Derecho Público, o los de cualesquiera de éstas entre sí, salvo aquellos conflictos que sean de la competencia de otras jurisdicciones en virtud de la Constitución o leyes especiales" (Art. 59).Por tanto, conflictos meramente administrativos entre órganos o entidades de la Administración* ***sobre competencias no reguladas en la Constitución****, se deben someter, por ejemplo, al conocimiento de los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa."* **(Brewer-Carías,**

Allan (2011) "El Sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales." Revista Estudios Constitucionales, 1 (9); pág.331)

En el caso ocurrente, no se trata de una "competencia constitucional", sino de una competencia que atribuye la ley. Tampoco se puede asumir la "autonomía constitucional" que arguye la Junta Central Electoral (JCE) como una competencia, ya que más bien se trata de una garantía institucional para resguardar su independencia frente a otros poderes del Estado.

La DGCP, no disputa con la JCE su autonomía administrativa pues ésta institución pública no procura tener dicha autonomía; ya que el artículo 35, párrafo I de la Ley No. 340-06 del 2006 le reconoce a la propia DGCP autonomía técnica, funcional, administrativa y financiera. Pero además, la JCE tampoco disputa la competencia para conocer de las apelaciones en los procesos de licitación, ya que se trata de un recurso contra una decisión de la propia Junta Central. Más bien, la JCE no le reconoce potestad a la DGCP para conocer apelaciones a sus decisiones administrativas, pero esto no es un conflicto de competencia, sino una "objeción a un competencia legal que constitucionalmente no le corresponde a dicho órgano"; que es otra cosa.

El propio Tribunal Constitucional dominicano, ha considerado en casos anteriores la inadmisibilidad de los conflictos de competencia cuando la competencia disputada no se derive de la Constitución, sino de la ley. Así lo ha señalado el Tribunal en su Sentencia TC/0112/14 de fecha 12 de junio del 2014, al expresar: *"En el presente caso* ***no se cumple el primer requisito****, en razón de que si bien se comprueba la existencia de una disputa entre dos entes públicos por sus competencias, con atribuciones competenciales sobre la construcción y reconstrucción de las vías de comunicación, en este caso, la*

avenida 30 de Mayo, en el caso de la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado, esta no ostenta la condición de ser un órgano constitucional o entidad de derecho público, razón por la cual no tiene la calidad para interponer o ser considerada parte de un conflicto de competencia (…) De lo anterior se desprende que el requisito establecido en la Sentencia TC/061/2012 de que las competencias en disputa estén asignadas en la Constitución, el mismo no se verifica en el caso de la especie, en razón de que las atribuciones de la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado no están determinadas por la Constitución, sino en el artículo 1 del Decreto núm. 466-00, del dieciséis (16) de agosto del dos mil (2000), publicado en la G.O. núm. 1005… Es criterio de este tribunal constitucional que la admisibilidad del conflicto de competencia está sujeta a la concurrencia de todos los requisitos señalados anteriormente y que la ausencia de uno de estos genera la inadmisibilidad del referido proceso constitucional. En consecuencia, este tribunal verifica que no se cumplen los requisitos para la configuración y admisibilidad de un conflicto de competencia de orden constitucional, por lo que el presente conflicto debe ser declarado inadmisible".

En el precedente supraindicado, al igual que en el presente caso, no se trata ni de un órgano constitucional (la DGCP es creado por ley), ni de una competencia derivada de la Constitución, sino de la ley; por tanto, el caso debió ser declarado inadmisible.

La Acción Directa en Inconstitucionalidad es la vía procesal idónea para resolver el conflicto.

El presente conflicto, no reúne las condiciones para considerarse un "conflicto de competencia", pues por sus características fácticas, no se enmarca ni en los llamados conflictos de competencias "positivos", ni en los catalogados como

"negativos". El profesor chileno, Humberto Nogueira Alcalá, describe al detalle en qué consisten ambos tipos de conflictos de competencia: *"Estos conflictos de competencia o atribuciones entre órganos estatales, regionales o locales pueden ser conflictos positivos o negativos. El conflicto positivo es aquel que es producto de una determinada actuación de un órgano que se atribuye una competencia que otro órgano entiende que le pertenece, presentándose así un conflicto entre dos órganos que consideran son los legitimados para adoptar el acto o resolución, siendo el órgano requirente el que se considere privado del ejercicio de su competencia o atribución. Por otra parte, es posible también la existencia de un conflicto negativo producto de la pasividad de un órgano cuya inactividad impide el ejercicio normal de las competencias de otro órgano, los cuales también pueden ser conocidos y resueltos por el Tribunal Constitucional por el procedimiento previsto para las hipótesis de indebida asunción de atribuciones, donde el órgano requirente será aquel que se considera impedido de ejercer su competencia por la inactividad del órgano requerido (…) Para que exista un conflicto o contienda de competencia es necesario que los sujetos involucrados cuenten con legitimidad para plantear la acción…Asimismo, es necesario que el conflicto verse sobre una dimensión constitucional, en la medida que se trate de competencias o atribuciones que gocen del reconocimiento en la Carta Fundamental o sean parte del bloque de constitucionalidad…"* **(Nogueira Alcalá, Humberto (2012). "El Tribunal Constitucional de República Dominicana en la Perspectiva Comparativa con los Tribunales Constitucionales Latinoamericanos". Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte, 1 (19); pág. 391)**

Como se puede apreciar en el caso concreto que nos ocupa, la JCE no alega que le corresponde la competencia de conocer las apelaciones a los procesos de licitación pública que celebre, que es en definitiva la facultad que invoca la DGCP; pero tampoco se trata de un escenario en el cual ambas instituciones

en conflicto se niegan asumir una competencia específica. Es decir, ni se trata de un conflicto positivo, ni uno negativo de competencia. Simplemente la JCE considera que al asumir la DGCP la facultad de conocer las apelaciones a las decisiones sobre el proceso de licitación pública que dicte la JCE, se "invade" por así decirlo su autonomía constitucional. Esto sin duda, no configura un conflicto de competencia, sino más bien una objeción a la constitucionalidad de la disposición legal que le confiere a la DGCP la facultad de conocer de dichas apelaciones. Este tipo de situaciones sólo es remediable mediante la acción directa en inconstitucionalidad.

En este sentido, el jurista español Pablo Pérez Tremps, señala al respecto: *"El objeto de los conflictos de competencia, como su propio nombre indica, es el de resolver las controversias que puedan surgir en torno a la interpretación del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas…Según el art. 61.1 de la LOTC, "pueden dar lugar al planteamiento de los conflictos de competencia las disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado o de los órganos de las Comunidades Autónomas o la omisión de tales disposiciones, resoluciones o actos". No obstante la amplitud de este precepto,* ***cuando la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una norma con rango de ley****, el conflicto ha de tramitarse como recurso de inconstitucionalidad."* **(Pérez Tremps, Pablo. "El Tribunal Constitucional. Procedimientos"; pág. 250)**

Las competencias derivadas de una disposición legal, no deben dirimirse por la vía del conflicto de competencia sino por la acción directa en inconstitucionalidad. Por tanto, la JCE debió interponer una acción directa en inconstitucionalidad y no iniciar un proceso de conflicto de competencias.

El profesor de la Universidad de Bonn, Alemania, Mathías Herdegen señala en cuanto a las disputas respecto de competencias derivadas de la ley u otras

normas infraconstitucionales, lo siguiente: *"Si evaluamos la relación de la solución de conflictos entre órganos del Estado con los demás procesos judiciales, tenemos que considerar que una gran variedad de otros instrumentos procesales pueden asumir funciones de resolver conflictos entre órganos. Así, una* ***acción popular de inconstitucionalidad*** *también puede llevar a la solución de tales conflictos si* ***un órgano —por ley o por otra norma— interfiere competencias de otro órgano del Estado****. Tal acto normativo puede ser, además, objeto de un control abstracto de constitucionalidad."* **(Herdegen, Mathias (2008) "Conflictos entre Poderes del Estado: La Jurisdicción Constitucional." En Ferrer Mcgregor (coord.), "La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional", Tomo VIII; pág. 555. México: Marcial Pons.)**

Por tanto, entendemos que la solución procesal conforme con las normas jurídicas del caso era la declaratoria de inadmisibilidad de la acción, pues no se trataba de un conflicto de competencia constitucional.

Firmado: Leyda Margarita Piña Medrano, jueza primera sustituta.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

VOTO SALVADO:

I. PLANTEAMIENTO DEL ASUNTO

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011); y respetando la opinión de la mayoría,

formulo el presente voto particular, pues mi discrepancia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno en relación a que en esta decisión al fallar la litis relativa al conflicto de competencia que nos ocupa, si el Tribunal advierte en su análisis la posibilidad de que con la entrada en vigencia de la Constitución de 2010, algún texto de la Ley núm. 340-06 sobre "Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones" deviene inaplicable por inconstitucional, correspondía que esta cuestión fuera examinada de oficio conjuntamente con la litis principal, para cumplir con la obligación de garantizar la supremacía de la Constitución y la defensa del orden constitucional.

Con fundamento en los criterios expuestos en precedentes vinculantes al examinar la constitucionalidad de una norma dentro de un recurso de revisión de amparo de cumplimiento y de un conflicto de competencia, el Tribunal ha fijado posición en ambos supuestos acudiendo a una interpretación distinta o bien rechazando el argumento de inconstitucionalidad de la norma cuestionada. Nuestro salvamento de voto intenta contribuir al fortalecimiento de la decisión trayendo al debate una vez más un tema que, si bien no ha sido pacífico en otras jurisdicciones constitucionales, atendiendo al tipo de control que realizaría este órgano, pone de manifiesto una cuestión de capital importancia en la administración de la justicia constitucional, tal como expongo a continuación:

II. ALCANCE DEL VOTO: EN LA CUESTIÓN PLANTEADA, DE ADVERTIRSE EN EL CAUCE DEL CONFLICTO DE COMPETENCIA LA POSIBILIDAD DE LA INCOSTITUCIONALIDAD SOBREVENIDA DE UNA NORMA VIGENTE EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO, EL TRIBUNAL DEBIA EXAMINARLA DE OFICIO

1.- En fecha veintinueve (29) de abril del año dos mil catorce (2014), la Junta Central Electoral (JCE) presentó una instancia contentiva de conflicto de

competencia contra el Gobierno Central, a través de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) (dependencia del Ministerio de Hacienda), por alegada vulneración de su autonomía constitucional y competencia para ejercer el control sobre sus actos en sede administrativa.

2.-La mayoría de los jueces que integran este Tribunal hemos concurrido en admitir la presente acción de conflicto de competencia, sin embargo, esta decisión al advertir la posibilidad de que la referida Ley 340-06 o parte de su contenido, deviene en inconstitucional, no se abocó a conocer de oficio si esta norma es contraria a la Carta Magna, quedando esta situación jurídica como un argumento en el sentido "*de que no procede su aplicación con relación a la accionante*". En su epígrafe 11, numerales 11.13, página 24 y 11.23, página 30, respectivamente, la Sentencia señala lo siguiente:

> *"11.13. No son atendibles los planteamientos de la parte accionada que procuran fundar la legitimidad del control de los procesos de compras y contrataciones de la Junta Central Electoral, por parte de la Dirección General de Compras y Contrataciones, "en atención al mandato que de manera armónica y sistematizada le hacen los artículos 245 de la Constitución de la República,*[32] *la ley 5-07, que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, la ley 10-07, que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República, y la ley 340-06, sobre Compras y Contrataciones Públicas".*
>
> *En efecto, tales argumentos deben ser desestimados, en razón de que la obligación que impone el artículo 245 de la Constitución*[33] *consiste en el establecimiento legal de un sistema único, uniforme, integrado y*

[32] El subrayado es nuestro.

[33] "*Artículo 245.- Sistema de contabilidad. El Estado dominicano y todas sus instituciones, sean autónomas, descentralizadas o no, estarán regidos por un sistema único, uniforme, integrado y armonizado de contabilidad, cuyos criterios fijará la ley".*

armonizado de contabilidad en las instituciones del Estado; sistema que procura lograr un mecanismo que transparente el gasto público, en tiempo real, para fortalecer el control que, en el marco de sus respectivas competencias, han de ejercer los órganos constitucionales señalados por el artículo 246 de la Carta Magna[34]*, así como la sociedad a través de los mecanismos establecidos en las leyes."*

11.23. En virtud de lo anterior, este Tribunal entiende que el agotamiento de la vía administrativa de los distintos actos que adoptan los órganos constitucionales es una garantía de la independencia y autonomía que les garantiza la Constitución. Por esta razón, "*contraviene el diseño constitucional de 2010 y, por ende, resulta inaplicable al órgano constitucional concernido"*[35]*, cualquier disposición legislativa que autorice a una dependencia del Poder Ejecutivo (como la Dirección General de Contrataciones Públicas, la Superintendencia de Pensiones, el Ministerio de Administración Pública o la Contraloría General de la República) para conocer en sede administrativa de recursos jerárquicos contra las decisiones de la Junta Central Electoral o ejercer otros tipos de controles administrativos o financieros. A partir de ese momento las instancias competentes son la Cámara de Cuentas y las vías jurisdiccionales correspondientes.*

3.- La situación cuestionada objeto del presente voto salvado no es una novedad en este Tribunal, pues en la sentencia TC/0071/13 de fecha siete (7) del mes de mayo del año dos mil trece (2013), en la que se decidió el recurso de revisión de amparo interpuesto por Yuderki Mercedes Santos Taveras, contra la

[34] "*Artículo 246.- Control y fiscalización de fondos públicos. El control y fiscalización sobre el patrimonio, los ingresos, gastos y uso de los fondos públicos se llevará a cabo por el Congreso Nacional, la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República, en el marco de sus respectivas competencias, y por la sociedad a través de los mecanismos establecidos en las leyes.*"

[35] El subrayado y las cursivas son nuestras.

Sentencia núm. 120-2011 de fecha 28 de diciembre de 2011, dictada por la Cámara Penal del Tribunal Unipersonal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de San Pedro de Macorís, se precisó "*que el artículo 13 de la Ley No. 1486 del 20 de marzo de 1938, que consagra el procedimiento para ponerle en causa al Estado respecto de cualquier asunto, resultaba inaplicable por imponer rigores y exigencias que tan solo entrañan demoras innecesarias*"[36], sin formular conclusiones en relación a la conformidad del referido texto con la Constitución; ocasión en la que expuse las debidas consideraciones en apoyo del voto particular[37].

4. Nuestro salvamento de voto va dirigido al fortalecimiento de los fundamentos de la decisión, reiterando como lo hicimos en la referida decisión TC/0071/13, que era imprescindible que el Tribunal, al percatarse de la posibilidad de que algún texto de la citada Ley núm. 340-06, adoleciera de lo que en sede constitucional se denomina "*inconstitucionalidad sobrevenida*", desarrollara argumentos dirigidos a concretizar si su aplicación sería o no conforme con la Constitución tal como se había hecho en decisiones anteriores y que en la especie resultan aplicables.

5.- El control directo de constitucionalidad contra una ley o acto cuestionado bien puede ser originaria o sobrevenida. En el primer caso se produce en el momento de su creación, es decir, durante el procedimiento empleado en su aprobación que resulta contrario a la Constitución; mientras que, en el segundo caso, la *inconstitucionalidad sobrevenida* se produce cuando la norma legal aprobada correctamente por el órgano encargado para ello, viene a ser

[36] El subrayado y las cursivas son nuestras.

[37] Voto Salvado del Magistrado Lino Vásquez Samuel contenido en la Sentencia TC/0071/13. Expediente No. TC-05-2012-0014, relativo al recurso de revisión constitucional en materia de amparo incoada por la señora Yuderki Mercedes Santos Taveras contra la sentencia No. 120-2011, dictada por la Cámara Penal del Tribunal Unipersonal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de San Pedro de Macorís, en fecha veintiocho (28) de diciembre del año dos mil once (2011), en ocasión de la acción de amparo incoada contra la sociedad Concesionaria de Autopistas y Carreteras, S. A. (CODACSA) y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC).

inconstitucional a raíz de una reforma constitucional posterior, es decir, la ley existente posee ciertas normas que son contrarias a la nueva Ley Sustantiva.

6.- Hay sectores de la doctrina que sostienen que en el caso de que la falta se genere producto de una reforma posterior de la Constitución, no se trata de una situación de inconstitucionalidad propiamente dicha, sino de la derogación de la ley adjetiva por la Ley Sustantiva nueva. De acuerdo al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 6 de la Constitución actual, al establecer "que son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución", la inconstitucionalidad advertida en caso de comprobarse, sería sobrevenida por el efecto inmediato que tuvo la norma suprema a partir del 26 de enero del 2010, sin embargo, siendo la consecuencia de esa incompatibilidad que la norma quede expulsada de pleno derecho del ordenamiento jurídico del Estado, sería necesario, en todo caso, analizar la situación que se plantea.

7.- Para el autor EZQUIAGA GANUZAS[38], pese a su expulsión de pleno derecho, cabe la ultractividad de una norma derogada [o anulada] con relación a hechos ocurridos antes de la derogación[39] [o anulación]; de manera que el órgano ante el cual se presenta la situación tiene que analizar sus efectos puesto que en un sistema jurídico, aunque se produzca la entrada en vigencia de la reforma constitucional, las normas siguen vigentes en el tiempo a menos que se produzca su derogación expresa o bien como ya se ha dicho, cuando ella ha sobrevenido a consecuencia del nuevo texto constitucional.

[38]EZQUIAGA GANUZAS, FRANCISCO JAVIER. *"INCONSTITUCIONALIDAD Y DEROGACIÓN.* Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Universitaria, España. P. 76. Consultado en:http://www.drleyes.com/page/diccionario_juridico/significado/I/1530/.
[39]Ob. Citada.

8.- En el mismo sentido, el autor de Derecho Constitucional Casal H[40]., en su obra "Constitución y Justicia Constitucional", bajo el subtítulo "Leyes derogadas o afectadas de inconstitucionalidad sobrevenida", sobre el control difuso y concentrado de inconstitucionalidad, señala:

> *"Interesa precisar si el control difuso se extiende a las leyes o normas derogadas, o a aquellas afectadas de inconstitucionalidad sobrevenida. Las primeras pueden ser objeto del control difuso si ha de resolverse una causa que, a pesar de la derogación de la ley, está sometida a sus preceptos, en virtud de la ultractividad de la ley. En cuanto a las leyes viciadas de inconstitucionalidad sobrevenida, también ha de afirmarse la procedencia de tal control, porque al derivarse su derogación de su incompatibilidad con la Constitución nos situamos ante un examen de constitucionalidad similar al que se ejerce sobre leyes posteriores a la modificación correspondiente[41].*
>
> *El asunto, sin embargo, no está exento de controversias, sobre todo en sistemas concentrados de jurisdicción constitucional. Mientras que en algunos se ha estimado que el control de la inconstitucionalidad sobrevenida de una ley corresponde con exclusividad a la Corte Constitucional, en otros se ha sostenido, para permitir que los jueces ordinarios ignoren leyes preconstitucionales contrarias a la Constitución, que el reconocimiento de la derogación de tales leyes no implica un control de la constitucionalidad, reservado a la Corte o Tribunal Constitucional. Se trataría, más bien, de la simple aplicación del Derecho vigente a la controversia objeto del proceso[42].*

[40]CASAL H., JESÚS MARÍA. *Constitución y Justicia Constitucional*. Cuarta edición, año 2006, editorial Texto, C. A., Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela, páginas 161-162.
[41] Sentencia de la Sala Constitucional Venezolana del 22 de noviembre de 2000 (núm. 1421), caso Juan Luis Ybarra Riverol.
[42]GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. pp. 83-94.

> *En nuestro sistema mixto o integral de jurisdicción constitucional el efecto práctico que pudiera tener esta discusión, en el ámbito del control difuso, no estriba en la posibilidad de que los tribunales reconozcan la derogación de leyes anteriores a la Constitución que la contraríen, ya que ello siempre será posible, bien como manifestación del control difuso, bien como parte de la facultad del juez de terminar el Derecho vigente aplicable a un caso. Pero sí es relevante esta cuestión, al menos en teoría, en lo relativo a la competencia de la Sala Constitucional para la revisión de sentencias definitivamente firmes en las que se realice control difuso de la constitucionalidad, (…).* ***Nos inclinamos a favor de la inclusión del supuesto analizado dentro del control de constitucionalidad***[43]*.''*

9.- Por su parte, el Tribunal Constitucional español en su sentencia STC 4/1981del 2 de febrero de 1981, al abordar el tema tratado estableció que:

> *"(...) la peculiaridad de las leyes preconstitucionales consiste, por lo que ahora nos interesa, en que la Constitución es una ley superior, criterio jerárquico, y posterior, criterio temporal. Y la coincidencia de ese doble criterio da lugar -de una parte- a la inconstitucionalidad sobrevenida y consiguiente invalidez, de las que se opongan a la Constitución, y -de otra- a su pérdida de vigencia a partir de la misma para regular situaciones futuras, es decir, a su derogación."*

10.- La misma jurisdicción comparada en su decisión STC 9/1981 del 31 de marzo de 1981, en relación a los efectos de esta tipología de inconstitucionalidad, continúa señalando que:

[43]Sentencia de la Sala Constitucional Venezolana del 19 de octubre de 2000 (núm. 1225, caso Ascánder Contreras Uzcátegri y del 22 de noviembre de 2000 (núm. 1421), caso Juan Luis Ybarra Riverol.

"*La naturaleza de la Ley superior se refleja en la necesidad de interpretar todo el ordenamiento de conformidad con la Constitución, y en la inconstitucionalidad sobrevenida de aquellas normas anteriores incompatibles con ella. Inconstitucionalidad sobrevenida que afecta a la validez de la norma y que produce efectos de significación retroactiva mucho más intensos que los derivados de la mera derogación".*

11.- Las argumentaciones del Tribunal Constitucional español antes expuestas han sido reiteradas en las Sentencias STC 80/1992, STC 120/2000, STC/167/2001 y STC 169/2003.

12. Nuestro Tribunal Constitucional en una situación con presupuestos distintos, pero aplicable al caso en cuestión, en la que la parte recurrente planteó en un recurso de revisión de decisión de amparo la inconstitucionalidad del artículo 252 de la Ley Orgánica de las fuerzas Armadas, por contravenir el artículo 39 de la Constitución, en lo atinente al derecho a la igualdad[44], argumentó lo siguiente:

"t) <u>En consecuencia, resulta evidente que el texto objeto de análisis transgrede la Constitución, particularmente los principios relativos a la igualdad, la dignidad humana y la familia.</u>[45] No obstante, dicho texto sería conforme con la Constitución, a condición de que se interprete en la forma que más adelante indicará este Tribunal Constitucional, ejerciendo así la facultad de garantizar la permanencia de una determinada norma en nuestro ordenamiento jurídico.

u) La indicada facultad se encuentra consagrada en el artículo 47 de

[44] Sentencia TC/0012/12 de fecha nueve (9) de mayo del año dos mil doce (2012), relativo a la acción de amparo incoada por la señora Lauriana Villar contra la Junta de Retiro de las Fuerzas Armadas, epígrafe 9, literales p, q, r, s, t, u y v.
[45] El subrayado es nuestro.

la referida Ley No. 137-11, concebido en los siguientes términos: "El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo[46] *que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados".*

v) De acuerdo con los principios expuestos, para el Tribunal Constitucional, la interpretación conforme a la Constitución del artículo 252 de la Ley No. 873, Orgánica de las Fuerzas Armadas Dominicanas, debe ser la siguiente: "Tendrá derecho a pensión el o la sobreviviente de un matrimonio o de una unión marital de hecho con por lo menos un año de duración, salvo el caso de que hayan engendrado hijos o que el fallecimiento hubiere sido causado por un accidente o por las causales del artículo 247".

13. De conformidad con este criterio jurisprudencial, en una decisión posterior relativa al "Conflicto de Competencia entre el director de la Junta del Distrito Municipal Verón-Punta Cana y el Ayuntamiento Municipal Salvaleón de Higuey", en la que conjuntamente con la pretendida solución del conflicto, el accionante solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 82 de la Ley núm. 176-07[47], esta jurisdicción constitucional estableció lo siguiente:

"12.1.3. El hecho de que la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios preexistiera a la actual Constitución y que la regulación de

[46] El subrayado es nuestro.

[47] Sentencia TC/0152/13, relativa al Conflicto de Competencia entre el Director de la Junta del Distrito Municipal Verón-Punta Cana y el Ayuntamiento Municipal Salvaleón de Higüey, de fecha doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), páginas 27, 28, 29 y 30.

sus competencias y facultades se hiciera al amparo de la Constitución de 2002, lleva a este tribunal a determinar si se ha producido la inconstitucionalidad sobrevenida del referido texto como consecuencia de la proclamación de la Constitución de dos mil diez (2010)[48]*.*

12.1.4. En efecto, el artículo 82 de la aludida Ley núm. 176-07, cuya inconstitucionalidad se arguye, consagra limitaciones de facultades competenciales de las autoridades que representan los distritos municipales, que el accionante considera nulas porque viola la igualdad de los municipios y los distritos municipales. Las restricciones supeditadas a la previa autorización del concejo municipal son:

a. *Realizar empréstitos; b. Apropiar y enajenar bajo cualquier forma bienes municipales sin importar su naturaleza; c. La creación de arbitrios de cualquier naturaleza; d. Autorizar el inicio de contrataciones en lo referente a licitaciones y concesiones de conformidad con ley que regula la materia.*

12.1.5. Como se ha indicado, el artículo 199 de la Constitución está integrado por varias disposiciones normativas que si bien definen las principales características de los municipios y distritos municipales, reserva al desarrollo legislativo "la potestad normativa, administrativa y uso de suelo".

12.1.6. Cuando el constituyente reserva la regulación de estas materias al legislador, expresa un mandato para crear el marco legal donde queden determinadas en forma precisa las competencias por las cuales deberán regirse los entes locales en el ejercicio de sus funciones y en el ámbito de su autonomía.

[48]El subrayado es nuestro.

12.1.7. Ahora bien, cabría preguntarse si la limitación a las autoridades que representan los distritos municipales de ejercer las mismas funciones y competencias que las autoridades de los ayuntamientos previstas en el artículo 82 de la Ley núm. 176-07, resultarían contrarias a la Constitución[49]*.*

12.1.8. La solución de esta cuestión no se concibe a partir de la jerarquía constitucional otorgada, sino en que tales cuestiones constituyen las funciones y competencias que la propia Constitución reserva para ser desarrolladas mediante la ley; de manera que las atribuciones así concebidas pueden modular los ámbitos en los que actuará la institución siempre que no afecte sus niveles de protección constitucional.

12.1.9. Más aún, esta distinción de la reserva al desarrollo del legislador es más notoria en las previsiones constitucionales [artículo 202] que determinan la representación de los entes locales, pues aunque le atribuye a los alcaldes de los municipios y los directores de los distritos municipales ser los representantes legales de los ayuntamientos y de las juntas municipales, establece que la ley determinará sus atribuciones y facultades.

12.1.10. Por su parte, en lo concerniente a la regulación de los arbitrios de la administración local, como hemos señalado, la Constitución [artículo 200] consagra esta facultad a los ayuntamientos, observándose que se trata de una competencia atribuida específicamente a estos gobiernos locales en estricto apego al principio de legalidad que caracteriza las actuaciones de la Administración

[49] El subrayado es nuestro.

Pública.

12.1.11. En todo caso, la cuestión plantea la necesidad de determinar si en la especie la norma impugnada puede coexistir con el ordenamiento constitucional vigente, ya que si se comprobare que existe una colisión con la Constitución, el texto de menor jerarquía quedaría expulsado del ordenamiento[50]*. Para llevar a cabo este análisis, el Tribunal Constitucional ha hecho uso en otras ocasiones del test de razonabilidad, tal como lo expuso en la Sentencia TC/0044/12, de fecha 21 de septiembre de 2012, párrafo 9.2.2, página 8:*

Para poder determinar la razonabilidad de una norma legal, se recurre, en el derecho constitucional comparado, a someter la ley cuestionada a un test de razonabilidad, a fin de establecer si cumple con los parámetros constitucionales exigidos por el artículo 40.15 de la Constitución de la República, en cuanto a la justicia y utilidad de la norma [...].

12.1.12. Procede, en consecuencia, aplicar el test de razonabilidad a la luz de las referidas "limitaciones" de los directores de las juntas municipales a tener iguales facultades que los alcaldes de los municipios. Este juicio pasa por tres subprincipios en los cuales debemos enmarcar las disposiciones del referido texto: 1) si la misma es idónea respecto del fin pretendido; 2) si es la adecuada entre las menos restrictivas de derechos como alternativa razonable e igualmente eficaz y, finalmente; 3) si las restricciones resultan estrictamente proporcional en relación con la finalidad pretendida.

[50] El subrayado es nuestro.

12.1.13. Idoneidad respecto al fin perseguido. Se parte de que la norma que regula estas facultades sea adecuada a los fines perseguidos. En las previsiones del artículo 82 de la Ley núm. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios se definen las funciones y competencias otorgadas a los diferentes niveles de gobiernos locales atendiendo a la relación de jerarquía que emana de su propia creación, posibilitando el desarrollo de sus fines institucionales. Desde este punto de vista, la regulación de la distribución de competencia entre el órgano desconcentrado y el municipio al que pertenece, resulta idónea a los fines de la Constitución.

12.1.14. Medida adecuada. Supone que el legislador ha escogido entre las medidas posibles las menos restrictivas a los bienes jurídicos con protección constitucional. Establecer un marco legal en el cual los gobiernos municipales ejerzan sus respectivas competencias con las restricciones y limitaciones que establezcan la Constitución y la ley, es decir, sujetar sus actuaciones al principio de legalidad que rige la Administración Pública. Las competencias de los entes locales quedan así delimitadas a los ámbitos del territorio donde ejercen gobierno, de manera que sus funciones no coliden con otros órganos ni con el municipio al que pertenecen. Sobre este aspecto, las restricciones contempladas en el referido texto resultan adecuadas al fin perseguido de regular las actuaciones de los entes locales sin afectar su nivel de autonomía prevista en la Constitución.

12.1.15. Proporcionalidad. Implica determinar si existe correspondencia entre el fin y el medio utilizado. El objeto del texto impugnado precisa facultades y límites de las actuaciones de los entes locales. Desde el preámbulo de la referida ley se perfila a la administración local como órganos que, en sus actuaciones, deben

contar con un marco que defina de manera clara y precisa las bases políticas- administrativas e institucionales para garantizar el desarrollo de sus actividades y la participación democrática de sus habitantes en la toma de decisiones. La distribución de competencia concede a cada ente la facultad de actuar para alcanzar sus fines. De manera que el fin último de la ley es normar la organización municipal, dotarla de competencia, funciones y recursos para ejercer sus funciones en el marco de su autonomía y brindar los servicios propios en sus respectivas demarcaciones territoriales.

12.1.16. En ese sentido, las restricciones antes señaladas no constituyen limitación de las garantías constitucionales de los distritos municipales establecidas en los artículos 199, 201 y 202 de la Constitución, pues el núcleo de las facultades en ellos contenidas no se ve afectada por la aplicación del artículo 82 de la Ley núm. 176-07, puesto que resulta proporcional a los fines perseguidos; quedando además, ajustado dicho texto al principio de razonabilidad de las leyes previsto en la Constitución [artículo 40.15] que señala: "La ley […] solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica".

14. En los dos precedentes reproducidos, si bien los argumentos expuestos por las partes no han sido desarrollados a raíz de una acción directa de inconstitucionalidad, sino, en el primer caso, dentro un recurso de revisión de decisión de amparo y, en el segundo, de un conflicto de competencia, como en el caso que nos ocupa, este Tribunal, en virtud de lo establecido en la Constitución y la Ley núm. 137-11, procedió a ejercer su facultad de examinar la cuestión planteada.

15. Para el autor de este voto los criterios fijados por este colectivo al fallar los

precedentes transcritos obedecen a que la Constitución en su artículo 188 establece que el control difuso se ejerce ante los *tribunales de la República*, que lo conocerán por la vía de excepción de constitucionalidad en los asuntos sometidos a su conocimiento; mientras que la citada Ley 137-11 en su artículo 51 consagra que *todo juez o tribunal del Poder Judicial* apoderado del fondo de un asunto ante el cual se alegue como medio de defensa la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento, ordenanza y resolución, tiene competencia y está en el deber de examinar, ponderar y decidir la excepción planteada como cuestión previa al resto del caso.

16. Tal como hemos sostenido en los motivos expuestos en otras ocasiones, si la justicia constitucional es la potestad de pronunciarse en materia constitucional en los asuntos de su competencia, sería imposible declinar tales facultades sin caer en denegación de lo que –precisamente – constituye la razón de ser de este órgano de control. El Tribunal no puede obviar dicho control –sin eludir –claro está –el mandato de ser garante de la supremacía constitucional.

17. Las previsiones de la Constitución y de la Ley Orgánica de los Procedimientos Constitucionales, específicamente aquéllas derivadas de la combinación de los artículos 6 y 184 de la Carta Magna, facultan al Tribunal a examinar en los casos concretos que se le somete, si existe una contradicción con la Constitución como ocurre en la especie, pues de los mismos argumentos expuestos en la Sentencia se infiere que la mayoría arribó a esas conclusiones cuando dijo que: *"En virtud de lo anterior, este Tribunal entiende que el agotamiento de la vía administrativa de los distintos actos que adoptan los órganos constitucionales es una garantía de la independencia y autonomía que les garantiza la Constitución. Por esta razón, "contraviene el diseño constitucional de 2010 y, por ende, resulta inaplicable al órgano constitucional concernido"*[51].

[51] Las cursivas son nuestras.

18. Aunque no se dijo expresamente, el citado argumento de la Sentencia fue desarrollado en alusión a la posición de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) cuando sostuvo que la Ley núm. 340-06, en su artículo 2 establece que:

> "*Están sujetos a las regulaciones previstas en esta ley y sus reglamentos, los organismos del sector público que integran los siguientes agregados: 1) El gobierno central; 2) las instituciones descentralizadas y autónomas, financieras y no financieras; 6) cualquier otra entidad que contrate la adquisición de bienes, servicios, obras y concesiones con fondos públicos*." *"Que el Párrafo I del mismo artículo 2 dispone lo que sigue: "A los fines de esta ley se entenderá por gobiernos central, la parte del sector público que tiene por objeto la conducción político administrativa, legislativa, judicial, electoral y fiscalizadora de la República, conformada por el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, la Junta Central Electoral y la Cámara de Cuentas."*

19. Es indiscutible que ante el planteamiento de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) en relación a las previsiones del Párrafo I del artículo 2 de la referida Ley núm. 340-06 y la posible contradicción con la Constitución que se vislumbra con su aplicación, compelía a determinar si estamos frente a la derogación de una ley o a la inconstitucionalidad *sobrevenida* a consecuencia de la reforma constitucional operada en 2010, tal como lo señala la doctrina y los precedentes de las jurisdiccionales comparadas antes citadas.

20. Cabe precisar que en los precedentes de este Tribunal antes señalados, las decisiones se fundamentaron en el artículo 47 de la referida Ley núm. 137-11, que le faculta *en todos los casos que conozca* a dictar sentencias interpretativas

de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad o bien estimando la cuestión de constitucionalidad del precepto impugnado, interpretándolo en el sentido que considere adecuado a la Constitución o en el sentido que considere inadecuado.

21. En el primer caso, procedió a dictar una sentencia interpretativa de tipo aditiva en relación al artículo 252 de la Ley núm. 873, Orgánica de las Fuerzas Armadas Dominicanas, incluyendo un supuesto distinto para que la norma fuera adecuada al principio de igualdad protegido por el artículo 39 de la Constitución en aras proteger la familia; mientras que, en el segundo caso, aunque se desestimó el alegato de inconstitucionalidad, se analizaron los límites previstos en el artículo 82 de la Ley núm. 176-07 a las facultades competenciales de los distritos municipales, que se entendía violatorio de la igualdad de los municipios y entes locales a raíz de la entrada en vigencia de la Constitución de 2010.

22. Es incuestionable la importancia que desde la óptica del Derecho procesal revisten los procedimientos constitucionales previstos en la Ley 137-11, pues son los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos y los órganos públicos pueden reclamar la garantía de la supremacía de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales, sin embargo, en este caso, habiendo advertido el Tribunal la posible *inconstitucionalidad sobrevenida* de alguno de los textos de la citada Ley núm. 340-06, no debía limitarse a una simple inaplicación de la ley cuestionada sin que haya operado un cambio de criterio de la doctrina en que se fundamentan las decisiones anteriores, inobservado decisiones que ya integran el repertorio jurisprudencial del Tribunal Constitucional, apartándonos del artículo 31 de la propia Ley Orgánica que señala: "*Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose de su precedente, debe expresar en los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión las razones por las cuales ha variado su criterio*".

23. Con relación al valor vinculante de los precedentes, la doctrina ha establecido que:

> "*(…) la vinculación a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional por los operadores jurídicos viene justificada también por una necesidad de certeza, unidad y de coherencia del ordenamiento jurídico. En efecto, si no se diera algún grado de vinculación a las interpretaciones que de la Constitución formule el Tribunal Constitucional, entonces además de un vaciado de contenido del papel del Tribunal Constitucional, y de una consecuente desnaturalización de la justicia constitucional, habría tantos significados de la Constitución como jueces –en general operadores jurídicos- hubiese, con la consiguiente ausencia de certeza del derecho constitucional vigente. Adicionalmente, es posible que hubiese interpretaciones distintas –y hasta contradictorias- de los preceptos constitucionales y, consecuentemente, no sería posible ni la coherencia ni la unidad en el sistema jurídico*[52].

24. En el mismo orden continúa señalando sobre el efecto hacia el futuro de una regla aplicada que:

> *(…) la vinculación a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional será posible porque posible es concluir –con base al principio de universalidad- una regla decisión (Entscheidungsregel) de toda sentencia del referido Tribunal que resuelva una controversia concreta o general con base en la interpretación de la Constitución. Esta regla*

[52]CASTILLO CÓRDOVA, LUIS FERNANDO. *El Tribunal Constitucional y su dinámica de jurisprudencia,* Palestra Editores, Lima, Perú, 2008, p. 97.

de decisión ha de aplicarse prima facie a todos los casos futuros en los que concurran las características que lo hagan sustancialmente semejante al caso respecto del cual se formula la regla de decisión. De manera que "[e]l principio de generalidad del Derecho no puede verse sólo satisfecho, por ello, mediante la ley general: exige también la generalidad en su interpretación y aplicación por los jueces"[53].

25.- El examen de constitucionalidad que proponemos y que el Tribunal debió conocer de oficio con relación a la mencionada Ley 340-06, evitaría en el futuro, por el efecto vinculante de las decisiones de este Tribunal, la errónea aplicación de la norma atacada, contribuyendo de esta forma a la adecuada interpretación y aplicación de los principios rectores de la justicia constitucional previstos en el artículo 7 de la Ley núm. 137-11.

26. Igual que en los supuestos anteriores, en este caso, la sociedad tiene derecho a saber cuál es el criterio del Tribunal en relación a la constitucionalidad de la Ley núm. 340-06 sobre "Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Concesiones" o alguno de sus articulados, sin limitarse a expresar que la norma es inaplicable al órgano constitucional concernido, quedando esta afirmación en el fallo solo como una argumento.

27. En todo caso, para quien ahora salva voto, más allá de la importancia doctrinal que encierra calificar la tipología de control de constitucionalidad ejercido por el Tribunal en los supuestos antes citados, la relevante contribución radica en que se haya procedido a determinar, en cada caso, si la norma atacada de inconstitucionalidad o bien la que de oficio se considera inaplicable, resulta contraria a los principios y valores que la Constitución protege, máxime cuando la propia Sentencia en referencia a la limitación de la autonomía de la Junta Central Electoral (JCE) ha dicho que "*contraviene el diseño constitucional de*

[53]Ob. Citada. Páginas 97-98.

2010 y, por ende, resulta inaplicable al órgano constitucional concernido"[54].

28. Fundamentado en los precedentes vinculantes citados, la doctrina y jurisprudencia comparada que constituyen referentes ineludibles, reitero que el Tribunal Constitucional tiene facultad para examinar la constitucionalidad de las normas cuestionadas en virtud de lo establecido en los artículos 185.1 de la Constitución y 9, 36 y 37 de la referida Ley 137-11, así como en virtud de los principios que rigen la justicia constitucional.

III. SOLUCIÓN PROCESAL

29. Partiendo de la posición antes expuesta, entendemos que al momento de abordar la inaplicabilidad de la norma analizada o parte de ella, en tanto limitaría o de alguna manera afectaría la autonomía que la Constitución le otorga a la Junta Central Electoral, el Tribunal estaba compelido a concretizar su postura en argumentos concluyentes para determinar si en la especie estábamos en presencia de una derogación o de la denominada *inconstitucionalidad sobrevenida* de una ley a raíz de la entrada en vigencia de la Constitución de 2010.

Firmado: Lino Vásquez Sámuel, juez segundo sustituto.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales no estamos de acuerdo con el mismo. Este voto disidente lo ejercemos amparándonos en el artículo 186 de la Constitución

[54]Párrafo 11.23 de la Sentencia.

y en el artículo 30 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, de fecha 15 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: *"(…) Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*". Mientras que el segundo se consagra: "*Los 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*".

1. En el presente caso el conflicto se origina con ocasión de la convocatoria hecha por la Junta Central Electoral a la licitación pública internacional, en fecha 26 de febrero de 2013, la cual tenía como finalidad la adjudicación de los contratos que se describen a continuación: a) Contrato para el suministro de impresoras plásticos y equipos para captura de datos biométricos; b) Contrato para suplir los plásticos a tarjetas, las impresiones de cámaras y lectores de huellas; c) Contrato para suplir los lectores de firmas a ser utilizados en la producción de la cedulas de identidad y electoral. Los referidos contratos fueron adjudicados a las empresas Q-Car, Copy Solutions y Pyhex Ventures, respectivamente

2. Además de las indicadas empresas también participó en la mencionada licitación la empresa Caelum Dominicana (Global IdSolutions), la cual interpuso un recurso en fecha 29 de noviembre de 2013 contra los resultados de la adjudicación. Igualmente, la empresa Pyhex Ventures, una de las empresas beneficiarias con la adjudicación, impugnó el resultado de la licitación, mediante el recurso de fecha 6 de diciembre de 2013.

3. Los referidos recursos fueron rechazados por una comisión de la Junta Central Electoral integrada por los doctores Roberto Rosario Marques, Cesar

Francisco Félix Félix, Rosario Graciano de los Santos. Dicha comisión rechazó los indicados recursos mediante resolución de fecha 21 de diciembre de 2013.

4. Las empresas Caelum Dominicana (Global IdSolutions) y Pyhex Ventures interpusieron contra la decisión dictada por la indicada comisión un recurso de apelación por ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), en fecha 12 de marzo de 2014.

5. Con ocasión del referido recurso, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) remitió a la Junta Central Electoral la comunicación núm. DGCP-44-2014-000988, en la cual le solicita el depósito de escrito de defensa y copia del expediente relativo al proceso de licitación.

6. En respuesta a la comunicación que se indica en el párrafo anterior, la comisión de compras y licitaciones de la Junta Central Electoral remitió a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) el oficio CL-087/14 mediante el cual requiere la tramitación del recurso de apelación incoado por la empresa Caelum Dominicana (Global IdSolutions).

7. Dado el hecho de que la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) no se desapoderó del referido recurso, la Junta Central Electoral apoderó al Tribunal Constitucional del conflicto de competencia que nos ocupa, mediante instancia de fecha 29 de marzo de 2014. En dicho conflicto de competencia intervino de manera voluntaria la empresa Caelum Dominicana (Global IdSolutions).

8. El referido conflicto de competencia fue conocido y decidido por este Tribunal en el pleno celebrado en fecha 28 de octubre del 2014, resultando una votación de 9 votos a favor y 4 votos en contra. En efecto 9 de los magistrados presente votaron en el sentido de que se acogiera el conflicto de competencia y

se rechazara la intervención voluntaria. En dicho pleno me manifesté en favor de la tesis minoritaria, en el entendido de que en el presente caso no se reúnen los elementos que configuran un conflicto de competencia y que, en consecuencia, el Tribunal debía declarar inadmisible el mismo. En los párrafos que siguen desarrollaré los argumentos en los cuales se fundamenta este voto disidente.

9. El Tribunal Constitucional Dominicano es competente, según el artículo 185, para conocer de:

> 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; 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo; 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares; 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.

10. De las materias indicadas en el texto que se trascribe en el párrafo anterior solo interesa el análisis de la relativa al conflicto de competencia, ya que es la que nos ocupa. Del contenido del texto de referencia pueden deducirse dos de los elementos constitutivos del conflicto de competencia: el primero de ellos se refiere a que dicho conflicto se origina entre poderes públicos y el segundo se refiere a que el conflicto de competencia debe ser impulsado por uno de los titulares de los poderes públicos en conflicto. Igualmente se puede deducir un tercer elemento, que consiste en que el conflicto debe surgir en materia de competencia.

11. El texto constitucional que comentamos fue objeto de desarrollo en los artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha 15 de junio de 2011. En el primero de los textos se detallan los sujetos entre los cuales se puede originar un conflicto de competencia, en este orden, se indica que el conflicto puede surgir entre los poderes del Estado, así como los que surjan entre cualquiera de estos poderes y entre órganos constitucionales, entidades descentralizadas y autónomas, los municipios u otras personas de Derecho Público.

12. En el segundo de los textos se establece que el titular de uno de los poderes u órganos en conflicto es el que está legitimado para accionar. En el tercer y cuarto texto se refieren, aunque de manera lacónica, al procedimiento que debe agotarse para el conocimiento del conflicto de competencia.

13. Como se observa, en el texto constitucional y en la normativa adjetiva solo se advierten tres elementos constitutivos, a saber: a) sujetos entre los cuales puede originarse el conflicto (tales sujetos fueron indicados en los párrafos anteriores); b) legitimación para accionar (la cual corresponde al titular de uno de los sujetos en conflicto); y c) la materia en relación a la cual se puede originar el conflicto (competencia atribuida a los sujetos).

14. Respecto de esta cuestión, en la Sentencia TC/0061/12 de fecha de 9 noviembre, relativa al expediente TC-03-2012-0001, el Tribunal Constitucional dominicano estableció los elementos constitutivos del conflicto de competencia.

15. El conflicto de competencia resuelto mediante la sentencia indicada en el párrafo anterior fue declarado inadmisible, en el entendido de que no se reunían los elementos constitutivos del mismo. Según se indica en dicha sentencia, para

que haya conflicto de competencia se requieren los elementos que se indican a continuación:

> 1) Que exista una disputa entre órganos constitucionales u otras personas de Derecho Público por las atribuciones competenciales; 2) las competencias en disputa estén asignadas en la Constitución; 3) el conflicto se inicie a instancia del titular del órgano que invoca el conflicto y; 4) el titular esté legitimado por la norma que establece el mecanismo de su elección, nombramiento o designación[55].

16. El criterio jurisprudencial del Tribunal Constitucional dominicano sigue la línea trazada en la materia por otros tribunales de la región. En este orden, el Tribunal Constitucional peruano al referirse a los elementos constitutivos del conflicto de competencia sostiene:

> Que debe precisarse que, en el proceso de conflicto constitucional de competencias se persigue principalmente la tutela del orden competencial establecido por las normas que integran el bloque de la constitucionalidad. En tal sentido, el objeto del proceso lo constituye exclusivamente la titularidad de una competencia o atribución constitucional pudiéndose determinar en él, la validez o nulidad del acto que da origen al conflicto, por estar viciado de incompetencia[56].

17. Como se observa, existe una coincidencia entre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dominicano y el Tribunal Constitucional peruano, en particular en lo que respecta a que el conflicto de competencia se circunscribe al ámbito de las competencias asignadas por el constituyente a un poder o

[55] Sentencia TC/0061/12 de fecha 9 de noviembre, relativa al expediente TC-03-2012-0001. Pág. 10 (último párrafo).
[56] STC No. 0001-2000-CC/TC.FJ 1 y 5

órgano constitucional, es decir, que la competencia que se pretende reivindicar debe estar prevista en la Constitución, no en una ley y menos aún en un reglamento.

18. La exigencia relativa a que la competencia en disputa debe estar consagrada en la Constitución se corresponde con la naturaleza del Tribunal Constitucional, órgano que ha sido previsto por el constituyente para resolver controversias de orden constitucional. En este sentido, la doctrina considera que si el conflicto de competencia procediere en relación a competencias que no están previstas en el bloque de constitucionalidad "(…) Se correría el riesgo de efectuar un análisis basado en disposiciones recogidas en puras leyes ordinarias convirtiendo al supremo interprete constitucional en un guardián de la legalidad antes que de la constitucionalidad de las normas"[57].

19. El Tribunal Constitucional peruano considera, igualmente, que para que exista conflicto de competencia debe haber una decisión mediante la cual se usurpa la competencia que se pretende reivindicar. En efecto el referido tribunal sostiene que: "(…) El conflicto constitucional de competencia tiene por objeto una reivindicación competencial frente a decisiones de otros órganos constitucionales, que supongan una efectiva y actual invasión de atribuciones asignadas, en este caso, por la Constitución o la Ley orgánica de Municipalidades"[58].

20. Este requisito deriva de la propia naturaleza del conflicto de competencia, toda vez que hasta que no exista la concretización de una decisión mediante la cual se usurpe la competencia de otro poder o de otro órgano constitucional, no puede hablarse de conflicto de competencia. Es decir que en ausencia de una

[57] Cesar Landa Arroyo. Los Procesos Constitucionales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pág. 513, Palestra Editores, Lima 2010.
[58] STC No. 0001-2000-CC/TC.FJ 1 y 5

decisión no hay lugar a que un poder o un órgano constitucional pueda sostener que se ha producido una invasión en el ámbito de su competencia.

21. Llegado a este nivel de análisis, nos centraremos en determinar si en el presente caso se cumple con los requisitos de admisibilidad del conflicto de competencia. En este orden, consideramos que el órgano que accionó lo hizo a través de su representante legal, en la especie, el presidente de la Junta Central Electoral, de manera que el elemento de la legitimación se satisface. Igualmente se satisface el relativo a que el conflicto se origina en relación a una disputa en materia de competencia, ya que de que lo que se trata es de que la Junta Central Electoral pretende conocer de un recurso de apelación del cual esta apoderado la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), por iniciativa de una empresa que se considera afectada por la decisión de adjudicación tomada en el proceso de licitación de referencia.

22. Sin embargo, en la especie, hay dos elementos constitutivos del conflicto de competencia que no se satisfacen. Ciertamente, la competencia que pretende reivindicar la Junta Central Electoral no está prevista en la Constitución, sino que se deduce de un reglamento dictado por ella misma y, por otra parte, no existe una decisión de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) mediante la cual esta usurpe la competencia que pretende reivindicar la Junta Central Electoral. En los párrafos que siguen explicaremos con detalles las razones por las cuales los indicados elementos no se cumplen en este caso.

23. Las competencias constitucionales que tiene la Junta Central Electoral están previstas en los artículos 211 y 212 de la Constitución. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “Las elecciones serán organizadas, dirigidas y supervisadas por la Junta Central Electoral y las juntas electorales bajo su dependencia, las cuales tienen la responsabilidad de garantizar la libertad, transparencia, equidad y objetividad de las elecciones”. Mientras que en el

segundo de los textos constitucionales se establece que: "La Junta Central Electoral es un órgano autónomo con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera, cuya finalidad principal será organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de elecciones y de mecanismos de participación popular establecidos por la presente Constitución y las leyes. Tiene facultad reglamentaria en los asuntos de su competencia (…)"

24. De la lectura de los textos que se transcriben en los párrafos anteriores se advierte que entre las competencias constitucionales de la Junta Central Electoral no se encuentra la relativa al conocimiento de los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones de adjudicación. En tal sentido, en la especie, la competencia reclamada por dicho organismo no se encuentra consagrada en la Constitución, de lo cual resulta que no se satisface uno de los elementos del conflicto de competencia.

25. La competencia que reivindica la Junta Central Electoral, se fundamenta en el reglamento dictada por ella misma en fecha 31 de octubre del 2012; así como en los principios generales del derecho contencioso administrativo en lo que respecta al régimen de los recursos. En este sentido, en el artículo 23.a del referido reglamento se establece, en lo que respecta al procedimiento para la impugnación de adjudicación, que:

> Cualquier impugnación de la adjudicación de una licitación por cualquiera de los licitadores participantes, deberá depositarse, por medio escrito y entrega/directamente, dentro de los cinco (5) días hábiles a partir de la notificación de la adjudicación, por ante el órgano que tomo la decisión, indicando los argumentos en que fundamenta su acción.

26. En el presente caso, dos empresas de las que participaron en la referida licitación cuestionaron la decisión de adjudicación por ante una comisión formada por los doctores Roberto Rosario Márquez, Rosario Graciano de los Santos y Cesar Francisco Felix Felix, comisión que rechazó dicha impugnación. Esta decisión, en la lógica de la Junta Central Electoral, debía ser cuestionada mediante un recurso jerárquico interpuesta ante ella misma.

27. No obstante lo anterior, las empresas Caelum Dominicana (Global IdSolutions) y Pyhex Ventures interpusieron un recurso de apelación por ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y no por ante el pleno de la Junta Central Electoral. Las referidas empresas se fundamentaron, para apoderar a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), en el artículo 67.8 de la Ley No. 449-06 que modifica la Ley No. 340-06 sobre Contrataciones de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones; texto según el cual: "8) Las resoluciones que dicten las entidades contratantes podrán ser apeladas, cumpliendo el mismo procedimiento y con los mismos plazos, ante el Órgano Rector, dando por concluida la vía administrativa".

28. En los párrafos anteriores ha quedado demostrado que la competencia que reivindica la Junta Central Electoral no está prevista en la Constitución, elemento que constituye una condición para que se tipifique el conflicto de competencia, según criterio del Tribunal Constitucional dominicano; así como el Tribunal Constitucional peruano.

29. En lo que respecta al requisito relativo a que la competencia reclamada haya sido usurpada mediante una decisión de uno de los órganos en conflicto, en la especie, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) no ha decidido nada sobre los recursos interpuesto por ante ella por las empresas Caelum Dominicana (Global IdSolutions) y Pyhex Ventures; ciertamente, el referido órgano se ha limitado a informarle a la Junta Central Electoral sobre la

existencia de los recursos e, igualmente, le ha requerido que deposite su escrito de defensa y copia del expediente relativo al proceso de licitación[59].

30. Es de principio que cualquier órgano administrativo o jurisdiccional apoderado de un caso, antes de tomar una decisión, incluyendo la declaratoria de su propia competencia, debe darle la oportunidad a las partes para que depositen sus escritos de defensa y los documentos que consideren pertinentes. En la especie, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) ha procedido de manera regular. Los alegatos de incompetencia debió plantearlo la Junta Central Electoral en su escrito de defensa, invocando lo que en el derecho procesal se conoce como una excepción de incompetencia.

31. En la eventualidad de que la excepción de incompetencia fuere rechazada, la Junta Central Electoral podía incoar un recurso contencioso administrativo por ante el Tribunal Superior Administrativo. La decisión de este tribunal es susceptible de un recurso de casación, que lo conoce la Cámara de lo Contencioso Administrativo Laboral y de Tierra de la Suprema Corte de Justicia. Finalmente el caso podría terminar ante este Tribunal Constitucional, en la hipótesis de que se interpusiere un recurso de revisión constitucional, en virtud de lo previsto en el artículo 277 de la Constitución y los artículos 53 y 54 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha 15 de junio de 2011.

32. Las vías procesales que debió seguir la Junta Central Electoral son las que se indican en el párrafo anterior y no la vía del Tribunal Constitucional mediante el apoderamiento de un conflicto de competencia en una especie en la que no se cumplen los requisitos previstos por la Constitución, la referida Ley Orgánica 137-11, la jurisprudencia y la doctrina. Particularmente, nos referimos a la

[59] Comunicación DGCP-44-2014-000988, de fecha 12 de marzo de 2014.

consagración en la Constitución de la competencia disputada y a la existencia de una decisión en la cual se usurpa la competencia reclamada.

Conclusión

Reiteramos en este voto disidente lo expuesto en el pleno en que fue decidido el presente caso. En dicho pleno sostuvimos que el conflicto de competencia debía declararse inadmisible porque no se reunían los elementos constitutivos del mismo, en particular porque la competencia que se pretende reivindicar no está prevista en la Constitución y porque no existe una decisión mediante la cual se usurpe la competencia reclamada.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, juez.

VOTO DISIDENTE EN CONJUNTO DE LAS MAGISTRADAS ANA ISABEL BONILLA HERNÁNDEZ Y KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

En ejercicio de la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución dominicana, y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011.

Con el debido respeto al criterio mayoritario expresado en la presente sentencia, y en virtud de que ambas magistradas coincidimos en los criterios que justifican la posición asumida en la deliberación de la misma, emitimos en forma conjunta el presente voto disidente en la presente sentencia (en adelante "la Sentencia"), dictada por el Tribunal Constitucional (en lo sucesivo "el Tribunal" o "Tribunal Constitucional"), en la cual se acogió el conflicto de competencia planteado por la Junta Central Electoral respecto a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), dependencia del

Ministerio de Hacienda, de fecha veintinueve (29) de abril de dos mil catorce (2014).

A través del presente voto expondremos las razones por las cuales consideramos que el Tribunal Constitucional debió declarar inadmisible el referido conflicto de competencia presentado por la Junta Central Electoral.

1. ANTECEDENTES

1.1. Esta decisión trata del conflicto de competencia planteado por la Junta Central Electoral, a raíz del requerimiento que le hiciera la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), dependencia del Ministerio de Hacienda, de fecha veintinueve (29) de abril de dos mil catorce (2014), con motivo de la denuncia que interpusiera ante esa entidad la empresa *Global ID Solutions*, representada por *Caelum Dominicana S. R. L.*

1.2. En fecha 25 y 26 de febrero de 2013, la Junta Central Electoral publicó una convocatoria a la Licitación Pública Internacional[60] para la adquisición de equipos, materiales y servicios para la confección de un nuevo documento de identidad y electoral.

1.3. En fecha 9 de diciembre de 2013, y como consecuencia de la adjudicación hecha por la Junta Central Electoral en función de los resultados de la referida licitación[61], la empresa *Global ID Solutions* interpuso una impugnación, a través de su ante dicha entidad, la cual rechazó en todas sus partes sus pretensiones.

[60] *Referencia JCE-CL-LPI-01-2013*
[61] *Acta núm. AL-010-2013 emitida y notificada por la Comisión de Compras y Licitaciones de la Junta Central Electoral el 29 de noviembre de 2013.*

1.4. Con motivo de esta decisión, la empresa *Global ID Solutions,* representada por *Caelum Dominicana S. R. L.*, presentó una denuncia por ante la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), la que en fecha 12 de marzo de 2014, solicitó a la Junta Central Electoral la documentación relacionada con la licitación impugnada, remitiéndole posteriormente a esta, cinco días después, los documentos depositados por dicha empresa relativos a su impugnación.

1.5. En fecha 26 de marzo de 2014, la Junta Central Electoral le comunicó a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) la negativa a satisfacer su requerimiento, bajo el alegato de que es un órgano con autonomía constitucional; y que, en consecuencia, no estaba bajo tutela o control de esa entidad administrativa, lo cual esta rechazó, mediante comunicación[62] de fecha 4 de abril de 2014, amparándose en lo dispuesto en la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones con modificaciones de la Ley No. 449-06.

1.6. Como consecuencia de la situación antes descrita fecha 29 de abril de 2014, la Junta Central Electoral presentó una instancia ante el Tribunal Constitucional planteando un conflicto de competencia contra la Dirección General de Contrataciones Públicas por alegada vulneración de su autonomía constitucional y competencia para ejercer el control sobre sus actos en sede administrativa.

2. FUNDAMENTOS DEL VOTO DISIDENTE

Nuestra opinión disidente radica esencialmente en un aspecto de carácter procesal, relativo a la admisibilidad[63] del caso presentado por la Junta Central Electoral.

[62] *DGCP 44-2014-001235*
[63] *Sentencia TC/000/14, Págs. 15,16 y 17*

Sobre la admisibilidad de la acción presentada por la Junta Central Electoral

En la Sentencia TC\0061/12, el Tribunal Constitucional fijó su criterio respecto a los requisitos que debían cumplirse para considerar la existencia de un conflicto de competencia de orden constitucional entre entidades públicas o de Derecho Público, partiendo de los elementos constitutivos que se podían extraer de la Constitución y la ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Esos requisitos están conformados por cuatro elementos a saber:

Que: "1) exista una disputa entre órganos constitucionales u otras personas de Derecho Público por las atribuciones competenciales; 2) las competencias en disputa estén asignadas en la Constitución; 3) el conflicto se inicie a instancia del titular del órgano que invoca el conflicto y; 4) el titular esté legitimado por la norma que establece el mecanismo de su elección, nombramiento o designación".

Es importante resaltar que para que se configure un conflicto de competencia deben conjugarse y concurrir todas y cada una de las condiciones antes mencionadas, pues de lo contrario no existiría tal conflicto.

El objeto del conflicto de competencia constitucional consiste en la disputa por la titularidad de la competencia asignada por la Constitución a los órganos o personas de Derecho Público, que puede referirse a la jerarquía, la territorialidad o las funciones.

El Artículo 59 de la Ley 137-11, dispone que:

> *"Le corresponde al Tribunal Constitucional resolver los conflictos de competencia de orden constitucional entre los poderes del Estado, así como los que surjan entre cualquiera de estos poderes y entre órganos constitucionales, entidades descentralizadas y autónomas, los municipios u otras personas de Derecho Público, o los de cualquiera de éstas entre sí, salvo aquellos conflictos que sean de la competencia de otras jurisdicciones en virtud de lo que dispone la Constitución o las leyes especiales".*

En el presente caso podemos advertir en cuanto al primer requisito que no existe una disputa entre órganos constitucionales u otras personas de Derecho Público por atribuciones competenciales, pues si bien la Junta Central Electoral es un órgano constitucional, la Dirección General de Contrataciones Públicas no lo es; esta última es una entidad dependiente jerárquicamente del Ministerio de Hacienda.

En cuanto al segundo requisito, respecto de que las competencias en disputa estén asignadas en la Constitución, tampoco se cumple, ya que las funciones de la Dirección General de Contrataciones Públicas están establecidas en la Ley No. 340-06, y no en la Constitución de la República.

El criterio mayoritario del Tribunal Constitucional entiende que el proceso de conflicto de competencia procede contra cualquier actuación que voluntariamente o en cumplimiento de una norma jurídica produzca una lesión a la *jerarquía*, *la territorialidad o las funciones* de los poderes y órganos legitimados para accionar[64], basado en este criterio y no en el precedente vinculante que el mismo Tribunal Constitucional había establecido en su Sentencia TC/0061/2012, es que se decide admitir el conflicto planteado por la

[64] *Sentencia TC/00/2014, Párr. 9.5, Pág. 17.*

Junta Central Electoral, motivo este que resulta improcedente para justificar la existencia de dicho conflicto.

Según la opinión mayoritaria expresada en el párrafo 9.6 de esta Sentencia, *"la atribución competencial que se disputa en la especie consiste en la capacidad de una dependencia del Poder Ejecutivo de ejercer un control administrativo sobre los actos realizados por la Junta Central Electoral en un proceso de licitación para la obtención de los equipos y los servicios conexos necesarios para la expedición de la cédula de identidad y electoral. Este Tribunal considera, prima facie, que la capacidad para revisar las actuaciones en vía administrativa constituye una competencia que se desprende de la autonomía e independencia que el artículo 212 de la Constitución reserva a la Junta Central Electoral".*

Respecto a este razonamiento, entendemos que el mismo resulta inadecuado, pues este argumento corresponde a un aspecto de fondo, el cual antes de ser abordado por este Tribunal, el mismo debió advertir que no estaban presentes ni concurrían todos y cada uno de los requisitos exigidos por la Ley No. 137-11 y establecidos en la Sentencia TC 0061/2012, por lo que somos de opinión que el presente caso debió ser declarado inadmisible.

Firmado: Ana Isabel Bonilla Hernández y Katia Miguelina Jiménez Martínez, juezas.

La presente sentencia 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