



Papeles del CUEPS

Tribunal Constitucional

Los primeros 500 días del Tribunal Constitucional: Análisis de sus sentencias

Contenido

Aspectos esenciales de la acción directa de inconstitucionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Miguel Valera.....	2
Control preventivo de tratados. Bloque de constitucionalidad. Aplicación de la jurisprudencia comparada e interamericana en las decisiones del Tribunal Constitucional. Julio José Rojas Báez.....	12
El amparo como garante de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Nassef Perdomo.....	38

Publicación del **Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS)** de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra

Santo Domingo
República Dominicana

NÚMERO 2
OCTUBRE DE
2013

Aspectos esenciales de la acción directa de inconstitucionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Miguel Valera Montero¹

INTRODUCCIÓN



Miguel Valera Montero

En el sistema constitucional dominicano se interrelacionan de manera indisociable tres elementos básicos: (i) Supremacía de la Constitución, (ii) Justicia Constitucional y (iii) Constitucionalidad. Respecto al primero, el Art. 6 de la Constitución Dominicana de 2010 (en lo adelante *CD2010*) establece que “[t]odas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.” La Justicia Constitucional es definida en el Art. 5 de la LOTCPC² como “la potestad del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial de pronunciarse en materia constitucional en los asuntos de su competencia”, pronunciamiento que se produce “mediante procesos y procedimientos que tienen como objetivo sancionar las infracciones constitucionales para garantizar la supremacía, integridad y eficacia y defensa del orden constitucional, su adecuada interpretación y la protección efectiva de los derechos fundamentales.” Finalmente, la LOTCPC establece, entre los principios rectores de la justicia

constitucional, el principio de constitucionalidad, de acuerdo al cual corresponde “al Tribunal Constitucional y al Poder Judicial, en el marco de sus respectivas competencias, garantizar la supremacía, integridad y eficacia de la Constitución y del bloque de constitucionalidad.”

De su lado, el control de la constitucionalidad ha sido definido por la doctrina como “el mecanismo a través del cual se concreta la supremacía constitucional.”³ Un “... mecanismo legal para poder salvaguardar esos derechos [individuales inherentes a todo hombre] y para que esa ley fundamental, expresión soberana del pueblo, sea respetada e invulnerable...”⁴; mecanismo a través del cual se realiza una evaluación o ponderación para determinar “... si un acto ha sido válidamente cumplido por una autoridad pública, si se ha mantenido en los límites de su competencia, en fin, si es compatible o no con la Constitución.”⁵

En el ordenamiento constitucional dominicano, el control de la constitucionalidad puede definirse partiendo de los objetivos que establece a cargo del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial la reforma

¹ Licenciado en Derecho *Summa Cum Laude* PUCMM, 1999. Becario Fulbright (2003). Master of Laws .LLM, University of Houston Law Center, 2004. Socio fundador de la oficina *De Camps, Vásquez & Valera*. Autor de *El control concentrado de la constitucionalidad en la República Dominicana*, Capeldom, 1999; *Los derechos, garantías y deberes fundamentales en la Constitución de 2010*, FINJUS/USAID, 2012; *Jurisprudencia constitucional del Poder Judicial, selección y clasificación de decisiones de la Suprema Corte de Justicia (1910-2010)* y *fichaje de las decisiones del primer año del Tribunal Constitucional*, Librería Jurídica Internacional, 2013. Co-Autor: *Memorias del VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional*, CARJM/IIDPC, 2011; *Constitución Comentada*, FINJUS/USAID, 2011; *Presidencialismo y democracia en la sociedad dominicana (1994-2010)*, PUCMM/CUEPS, 2012.

² Acrónimo a ser utilizado en este trabajo para la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procesos Constitucionales, número 137-II del 13 de junio de 2011 y modificada mediante la Ley No. 145-II del 4 de julio de 2011.

³ Eduardo Jorge Prats, *Derecho Constitucional: Volumen I*, Santo Domingo: Ius Novum, 2010, p. 418.

⁴ Fausto Pimentel Peña, *El control de la constitucionalidad y las nulidades en materia constitucional*, Santiago: Universidad Católica Madre y Maestra, tesis de grado, 1987, p. 39.

⁵ *Ibid.*, p. 40.

constitucional del 2010⁶ y la LOTCPC⁷, entendiéndose este control como *el conjunto de mecanismos procesales que permiten a un intérprete competente evaluar la compatibilidad de una norma, acción u omisión, con los parámetros de constitucionalidad —usualmente la Constitución y el Bloque de Constitucionalidad—, con el destino último de garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos y libertades fundamentales*. Dicha evaluación constituye un juicio sobre la norma misma, sobre su validez, en tanto sea conforme a los parámetros de constitucionalidad. Ahora bien, esta definición es muy amplia, ya que abarca todos los mecanismos procesales establecidos a los fines antes indicados, incluido entre estos la *acción directa de inconstitucionalidad*, cuyo desarrollo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es el objeto del presente estudio.

1. La acción directa de inconstitucionalidad: Regulación Constitucional y legislativa

El Art. 184 de la Constitución dominicana de 2010 (CD2010) pone a cargo del Tribunal Constitucional “*garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales*”, y otorga a sus decisiones un carácter definitivo e irrevocable, constituyendo precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.

A su vez, en el numeral 1) del Art. 185, se otorga competencia en instancia única al Tribunal Constitucional para conocer “[l]as 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”.

La LOTCPC, de su parte, en su Título II, “De los Procesos y Procedimientos Constitucionales”, capítulo I, “Del Control de Constitucionalidad”, Sección I, “Del Control Concentrado de Constitucionalidad”, se refiere indistintamente a la *acción directa* como *control concentrado*, y establece su objeto (Art. 36) y la calidad del accionante (Art. 37). En cuanto a la calidad, se limita a repetir lo ya establecido en el texto constitucional respecto a

quiénes pueden accionar; mientras que, en lo referente al objeto de la acción, aclara que la posible infracción constitucional puede resultar por acción u omisión, pero reitera como objeto de la acción las “*leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas*”.

En sus Arts. 38 a 50, la LOTCPC regula los aspectos procedimentales de la acción directa, a saber, su forma de interposición (Art. 38), inicio del proceso (Arts. 39 y 40), la audiencia (Art. 41 y 42), decisión de la acción (42 al 44), los tipos sentencias, sus efectos jurídicos, publicidad y ejecución (Arts. 45 al 50).

2. Las decisiones del Tribunal Constitucional respecto a la acción directa de inconstitucionalidad

En las decisiones tomadas como consecuencia de una acción directa de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional deberá examinar aspectos procesales de dicha acción y que inciden de manera directa en el procedimiento establecido para su conocimiento, tales como su objeto, la calidad de quienes pueden interponerla, la naturaleza de la infracción examinada, los efectos de sus propias decisiones, y, adicionalmente, realizar la valoración de los argumentos o elementos de pruebas que en favor de la inconstitucionalidad le sean sometidos por los accionantes. Igualmente, al valorar los argumentos de oposición, así como las pruebas que pudieren suministrar los accionantes o que se deriven de hechos públicos y notorios, el Tribunal, en su ejercicio hermenéutico, decididamente deberá interpretar tanto normas de rango constitucional así como normas de rango infraconstitucional y, en este último caso, debiendo realizar una interpretación conforme a la Constitución, de así ser posible para mantener el status constitucional de dicha norma.

Partiendo de lo anterior, procederemos a realizar un breve resumen de los aspectos principales contenidos en las decisiones tomadas por el Tribunal Constitucional en sus primeros quinientos días de operación, limitándonos a los *aspectos relativos a la naturaleza de la acción y su procedimiento*⁸. En el periodo que nos ocupa, el cual comprende desde el mes de enero de 2012 al 31 de junio de 2013, aunque por su importancia en los temas tratados, y apelando siempre a la anuencia del lector, nos veamos

⁶ Constitución Política de la República Dominicana, 2010, Arts. 6, 184 y 188.

⁷ *Ibid.*, Arts. 2, 5 y 7.

⁸ No obstante reconocerle gran influencia a las decisiones del Tribunal Constitucional mediante ADDI en lo relativo a su proceso de constitucionalización del orden jurídico (a decir de Riccardo Guastini) o constitucionalización del derecho (según Carbonell), por el limitado tiempo para tratar el tema que nos ocupa, y a los

obligados a citar uno que otro fallo dictado en los meses de julio o agosto, el Tribunal Constitucional dictó noventa (90) decisiones en materia de acción directa, de acuerdo al cuadro I.1 siguiente

Cuadro I.1. Decisiones tomadas por el Tribunal Constitucional en sus primeros 500 días

Tipo de acción	Decididas en el 2012	Decididas en el 2013	Acción interpuesta (1999-2009)	Acción interpuesta (2010-2011)	Acción interpuesta en el 2012 o posterior
No. de decisiones	46	44	36 ⁹	11	43
Total	90		90		

3. Aspectos relativos a la naturaleza de la acción y su procedimiento

La acción directa de inconstitucionalidad (en lo adelante ADDI) fue reincorporada de manera expresa desde 1994 en nuestros textos constitucionales, pero es a partir de 2011, con la promulgación de la LOTCPC, consecuencia de la reforma constitucional operada en el 2010, donde se establecen las reglas procesales de origen legislativo, con lo cual cambia la práctica anterior de origen puramente pretoriano.¹⁰

(i) Objeto y carácter abstracto

El objeto de la ADDI ha sido definido por el Tribunal Constitucional bajo la siguiente fórmula: “Se entiende por objeto de la acción de inconstitucionalidad las normas que pueden ser impugnadas a través de este mecanismo procesal para que el Tribunal Constitucional examine su conformidad a la Constitución...”¹¹. Este “objeto” no debe confundirse con la finalidad de la acción, la cual es de *garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales*, mediante la expulsión “del ordenamiento jurídico [de] las normas sobre las que recae la inconstitucionalidad”¹².

finde de mantener el presente escrito con mayor fidelidad a la breve exposición presentada, entendemos prudente no adentrarnos en conceptos desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, aunque merece la pena indicar, solo a modo informativo, los siguientes: 1) En las decisiones TC/0022/12, TC/0049/13 y TC/0090/13, el Tribunal desarrolla sobre el *principio de igualdad*, fijando criterio específico sobre *igualdad de género* en la TC/0028/12 y sobre el *Test de Igualdad* en la TC/0033/12; 2) En sus decisiones TC/0044/12, TC/0049/13, TC/0085/13, TC/0101/13 y TC/0107/13 el Tribunal adopta el famoso *Test de Razonabilidad*; 3) El concepto de *Derechos Adquiridos* es abordado en las decisiones TC/0013/12, TC/0022/12 y TC/0090/13; 4) *desarrollo constitucional* son tratadas en la decisión TC/0015/13 Las *leyes de desarrollo constitucional* son tratadas en la decisión TC/0015/13; 5) En la decisión TC/0041/13 el Tribunal aborda el tema de los *conceptos jurídicos indeterminados*, así como los escenarios de *violaciones constitucionales mediante actos administrativos*; 6) La *libertad de empresa* es tratada en decisiones TC/0027/12 y TC/0049/13; 7) La materia tributaria ha sido de amplio desarrollo en la jurisprudencia constitucional, así las *diferencias conceptuales entre tributos, impuestos y tasas* han sido abordadas en las decisiones TC/0055/13, TC/0067/13 y TC/0100/13, mientras que aspectos de suma importancia como la *doble tributación* y la *igualdad en la aplicación de impuestos sucesorales* han sido objeto de comentarios en las decisiones TC/0017/12 y TC/0033/12, respectivamente; 8) La *tutela judicial efectiva* (art. 69.4) ha sido abordada en las decisiones TC/0085/13 y TC/0101/13; 9) El *ejercicio de derechos fundamentales*, el *derecho al trabajo* y la *cláusula de no retroceso* en materia de derechos sociales han sido tratados, respectivamente, en las decisiones TC/0050/12, TC/0058/13 y TC/0093/12, entre otras.

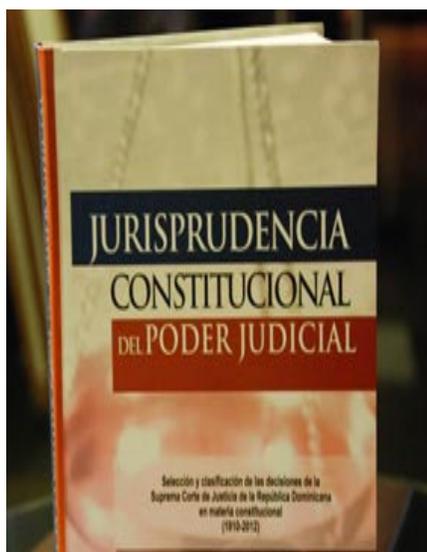
⁹ De estas treinta y seis (36) acciones decididas en el periodo enero 2012- junio 2013, un total de treinta y dos (32) se encontraban pendientes de fallo desde el periodo 1998-2004.

¹⁰ Hermógenes Acosta de los Santos, *El control de constitucionalidad como garantía de la supremacía de la Constitución*, Santo Domingo: APEC, 2010. Miguel A. Valera Montero, *El control concentrado de la constitucionalidad en la República Dominicana*, Santo Domingo: Capeldom, 1999. Juan Manuel Pellerano Gómez, *El control judicial de la constitucionalidad*, Santo Domingo: Capeldom, 1998.

¹¹ Sentencia TC/0014/13, p. 6.1.

¹² Sentencia TC/0015/13 (“10.3... acción directa de inconstitucionalidad, -este recurso que tiene por finalidad expulsar del ordenamiento jurídico las normas sobre las que recae la inconstitucionalidad -...”).

¿Cuáles son, entonces, las normas que pueden ser impugnadas mediante la ADDI? Asumiendo transitoriamente las funciones del Tribunal Constitucional, nuestra Suprema Corte de Justicia tuvo la oportunidad de establecer el carácter taxativo de la enumeración establecida en el numeral 1) del Art. 185 en cuanto al objeto de la acción directa.¹³ Esta posición ha sido reiterada por el Tribunal Constitucional, el cual no sólo ha limitado el objeto de la acción directa a la referida numeración¹⁴, la cual es reiterada por el Art. 36 de la Ley 137-11; sino que ha ido más lejos al fundamentar dicha limitación no sólo en la simple enumeración, sino en la esencia de los actos enumerados, los cuales entiende que deben ser *actos estatales* o actos del *poder público* con un *carácter normativo* y *alcance general*;¹⁵ naturaleza propia de actos cuyo contenido objetivo se encuentre sujeto a un control *in abstracto* de constitucionalidad, sin que dicho control toque la “*aplicación en concreto que respecto de las normas infraconstitucionales realicen los jueces en cumplimiento de sus potestades constitucionales.*”¹⁶ Más adelante el Tribunal Constitucional abunda sobre la explicación de esta excepción a la posibilidad de control directo de la aplicación en concreto que realicen los jueces de normas infraconstitucionales, al diferenciar el concepto de *disposiciones normativas* y *normas o contenidos normativos*, precisando que las “*primeras se refieren al texto legal como tal, en tanto que las segundas, corresponden a la interpretación que hacen los jueces de ese texto legal.*”¹⁷



Esta línea jurisprudencial aparentemente cierra la posibilidad de una interpretación amplia del objeto de la acción directa, pues al aferrarse literalmente a la designación cerrada de tipos incluida en el Art. 185, todo acto atacado deberá, primero, enmarcarse dentro de la tipología o designación establecida limitativamente en el referido artículo y, una vez pase dicho tamiz, cumplir con las características generales de (i) haber sido dictado por un poder público u órgano del Estado, es decir, ser un acto estatal, (ii) tener un carácter normativo, correspondiendo a una disposición normativa, y, en consecuencia, (iii) tener un alcance general.

Sobre lo anterior, el Tribunal Constitucional ha dictado una decisión tajante advirtiendo que el mismo “*se ha pronunciado en repetidas ocasiones... [y establece] con claridad meridiana la inadmisibilidad de la acción directa en contra de decisiones jurisdiccionales u otra actuación distinta a las contenidas en el Art. 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley No. 137-11, ya referidas.*”¹⁸

¹³ Suprema Corte de Justicia, sentencia No. 6 del 28 de abril de 2010, Boletín Judicial No. 1193, p. 28 (señala que “según las disposiciones del propio artículo 185 de la Constitución de la República, sólo pueden ser atacadas mediante acciones directas de inconstitucionalidad las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, y en el caso de la especie la norma atacada no se encuentra contemplada dentro de las disposiciones del referido artículo, sino que lo es contra una decisión emanada de un tribunal del orden judicial, la cual se encuentra sujeta a las acciones y recursos instituidos por la ley, por lo que la presente acción resulta inadmisibile;...”).

¹⁴ TC/0052/12; TC/0053/12; TC/0054/12; TC/0055/12; TC/0060/12; TC/0066/12; TC/0067/12; TC/0075/12; TC/0076/12; TC/0077/12; TC/0078/12; TC/0086/12; TC/0101/12; TC/0102/12; TC/0103/12; TC/0104/12; TC/0002/13; TC/0003/13; TC/0006/13; TC/0007/13; TC/0008/13; TC/0014/13; TC/0020/13; TC/0022/13; TC/0023/13.

¹⁵ TC/0053/12; TC/0054/12; TC/0066/12; TC/0067/12; TC/0075/12; TC/0076/12; TC/0077/12; TC/0078/12; TC/0086/12; TC/0103/12; TC/0002/13; TC/0003/13; TC/0008/13; TC/0023/13; TC/0041/13; TC/0056/13; TC/0060/13.

¹⁶ TC/0053/12; TC/0054/12; TC/0066/12; TC/0020/13.

¹⁷ TC/0068/12; TC/0103/12.

¹⁸ TC/0023/13, párr. 9.4. En igual sentido, véanse TC/0083/13; TC/0087/13; TC/0095/13; TC/0103/13.

Igualmente, el Tribunal Constitucional había rechazado una ADDI contra un decreto de extradición por no tratarse de un acto normativo de alcance general¹⁹, y dos más contra resoluciones del Consejo Universitario de la UASD, por similares razones.²⁰ Sin embargo, en fecha 2 de agosto de 2013, mediante la sentencia TC/0127/13, el Tribunal hace una excepción en un caso de un decreto de expropiación, y establece “que en presencia de una acción directa de inconstitucionalidad contra un acto estatal de efectos particulares, cada vez que esté comprobado o exista la presunción grave de que ha sido producido con dolo, es decir, con el propósito deliberado de violar la Constitución, dicha acción debe ser admitida, pues esta solución, que se constituye en una excepción a la jurisprudencia constitucional de que dicho recurso está reservado para los actos estatales de efectos generales, es la más adecuada en la misión de este tribunal constitucional de defender la vigencia del estado social y constitucional de derecho.”²¹

Aunque siempre hemos abogado por una flexibilización de la interpretación estricta del Art. 185.I constitucional y entendemos que la intención del Pleno ha sido buena, en este caso la diferencia establecida por el Tribunal Constitucional, tal como señala el magistrado Acosta de los Santos en su voto disidente, el examen en cada caso de si la violación constitucional es dolosa, grave y evidente, encierra “un contenido de subjetividad y de discreción muy amplio”²², pudiendo afectar el derecho a la igualdad y el principio de la presunción de constitucionalidad. Una alternativa menos subjetiva, partiendo de la misma referencia internacional citada por el Tribunal Constitucional, pudo haber sido que la actuación no solamente violaba un derecho subjetivo del accionante, sino un derecho fundamental, como sería el de Tutela Judicial Efectiva. Ahora bien, esta alternativa no está ausente de riesgos, pues podría motivar a un encausamiento de acciones que deberían ser objeto de un proceso de amparo para ser decididas a través de una ADDI.

Finalmente, en cuanto al objeto, el Tribunal Constitucional ha reiterado que la inexistencia o desaparición de la norma o de sus efectos al momento de ser decidida la ADDI, sea por abrogación²³, derogación²⁴ o por haber agotado su vigencia y no surtir efecto jurídico alguno en su integridad²⁵, implica una *ausencia de objeto* que hace devenir inadmisibile la acción.

(ii) Inconstitucionalidad por omisión

En la Sentencia TC/0079/12, el Tribunal Constitucional admite una ADDI bajo el argumento de inconstitucionalidad por omisión, es decir, que el objeto atacado en este caso sería la “omisión” de un actor constitucional. Ante esta situación, cabe preguntarse ¿Contraría esto la posición jurisprudencial hasta ahora sostenida por el Tribunal? En su voto disidente, el Magistrado Acosta de los Santos hábilmente señala que la “inconstitucionalidad por omisión” no se encuentra definida en la Constitución ni en la Ley 137-11. Sin embargo lo que sí hace la LOTCPC es, mediante el Párrafo II del Art. 47, al facultar al Tribunal Constitucional dictar “sentencias interpretativas aditivas... [para]...controlar las omisiones legislativas inconstitucionales, entendidas en sentido amplio, como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto...”.

Somos de opinión que bajo la arquitectura actual de la acción directa, esta no puede extenderse a las omisiones inconstitucionales, las cuales tendrían que ser reguladas, a nuestro entender, a través de la acción de amparo contemplada en el Art. 72 de la Constitución.²⁶ Con esto no restamos valor práctico a las sentencias interpretativas aditivas en el proceso de acción directa de inconstitucionalidad, sino que al ser el objeto de dicho proceso, según lo ha definido el mismo Tribunal Constitucional, una sentencia interpretativa aditiva no podría, sin traicionar su objetivo, subsanar una falta absoluta de acción ante un

¹⁹ TC/0060/13, párr. 9.3

²⁰ TC/0065/13 y TC/0066/13.

²¹ TC/0127/13, párr. 8.5.

²² *Ibid.*, Voto disidente, párr. 6.

²³ TC/0024/12.

²⁴ TC/0014/13; TC/0023/12; TC/0025/12; TC/0033/13; TC/0055/13; TC/0073/13.

²⁵ TC/0113/13.

²⁶ A nuestro entender la acción de amparo sería la vía procesal idónea para conocer de una omisión inconstitucional por diversos motivos: (i) El Art. 72 permite de manera expresa la acción en contra de omisiones de toda autoridad pública; (ii) al tener como fin la protección inmediata de derechos fundamentales, permite al Juez de Amparo tomar una decisión sin efectos *erga omnes* que proteja el derecho vulnerado, evitando una posible violación al principio de separación de los poderes, pues la decisión estaría focalizada a una protección *in concreto* y eficaz de un derecho como consecuencia del vacío normativo creado por la omisión, y no a una

mandato constitucional, pues ¿a qué estaría adicionando y cuál sería el objeto?

(iii) Legitimación activa

En cuanto a la legitimación activa, en el periodo estudiado debemos diferenciar de las ADDI que fueron interpuestas con anterioridad a la proclamación de la Constitución Dominicana de 2010, en tanto que la redacción de los artículos que consagran la ADDI en la reforma de 1994 y de 2010, tienen considerables diferencias.²⁷

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal Constitucional ha reconocido la posibilidad de legitimación activa amplia solamente en el caso de acciones de las cuales la Suprema Corte se encontraba apoderada con anterioridad al 2010 y que se encontraban en estado de recibir fallo, ya sea por considerarlo como un derecho adquirido del accionante²⁸ o una excepción al principio de la aplicación inmediata de la ley procesal en el tiempo²⁹. En las propias palabras del Tribunal Constitucional, refiriéndose a estas acciones incoadas con anterioridad a la reforma constitucional de 2010, este, “...desde que se pronunció sobre la calidad para accionar, ha sentado una sólida línea jurisprudencial, en el sentido de que la parte impugnante tiene calidad para accionar en inconstitucionalidad porque al momento de su acción era “parte interesada”, ya que bastaba solamente que el accionante tuviese un interés directo y figurara como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial o que actuara como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza.”³⁰

Con el tema de la legitimación activa, el Tribunal Constitucional ha sido incluso evasivo en algunas de sus decisiones, por no referirse o considerar la legitimación activa del accionante al entender que la acción era inadmisibile en cuanto a su objeto.³¹ Esto así, a los fines de no entrar en una aparente contradicción entre el carácter *abstracto* de la acción y el requisito de una condición *in concreto* para justificar la calidad de accionante.

Así, el Tribunal Constitucional se ha dedicado a establecer casos concretos en los cuales reconoce la legitimación activa del accionante. De sus decisiones del año 2012 se pueden establecer, entre otros, los siguientes casos: (i) perjuicio ocasionado por la violación del derecho de elegir y ser elegidos a un cargo público por limitación de edad establecida mediante ley;³²(ii) condicionar la facultad de un justiciable para recusar un juez a la interposición de una fianza “lo afecta” en su derecho a un juez imparcial;³³(iii) ser el accionante objeto de sentencias condenatorias atacadas por la vía directa;³⁴(iv) ser el accionante parte del proceso penal que produjo la resolución atacada;³⁵(v) ser el accionante parte de un proceso de extradición;³⁶(vi) ser el accionante parte en un proceso judicial ante la jurisdicción inmobiliaria que produjo las resoluciones atacadas;³⁷(vii) encontrarse el accionante afectado por haber sido cancelado mediante la orden general atacada;³⁸ y (viii) estar el accionante alcanzado por los efectos procesales del acto atacado, por tratarse de un requerimiento vía acto de alguacil a una entrevista ante la Procuraduría Fiscal.³⁹

valoración *in abstracto* del vacío normativo *per se*; (iii) El amparo no se encuentra limitado a omisiones legislativas inconstitucionales, sino a omisiones en general cuyo carácter inconstitucional viene de la violación al derecho fundamental, pudiendo perfectamente abarcar omisiones cuya inconstitucionalidad se derive de un mandato, expreso o implícito, al poder público de actuar, siempre que la inacción vulnere un derecho fundamental; (iv) El Tribunal Constitucional seguiría manteniendo la última palabra en la materia, conociendo de dicha inconstitucionalidad por omisión a través del Recurso de revisión de sentencias de amparo.

²⁷ Principalmente en lo que respecta a la posibilidad de que personas físicas y/o jurídicas actúen como accionantes, el Art. 67.1 de la Constitución de 1994 se refería a “parte interesada”, concepto que fue sujeto a una interpretación amplia por parte de la Suprema Corte de Justicia en su momento; mientras que el Artículo 185.1 se refiere a “persona con interés legítimo y jurídicamente protegido”, frase que ha sido objeto de una interpretación restrictiva.

²⁸ TC-0013/12; TC-0022/12.

²⁹ TC-0017/12; TC-0024/12; TC-0027/12.

³⁰ TC-0043/12, párr. 6.4.

³¹ TC/0051/12; TC/0052/12; TC/0053/12; TC/0054/12; TC/0055/12; TC/0060/12; TC/0066/12; TC/0067/12; TC/0068/12; TC/0069/12; TC/0075/12; TC/0079/12; TC/0087/12; TC/0089/12; TC/0102/12; TC/0103/12; TC/0104/12.

³² TC-0047/12, párr. 6.1 y párr. 6.2.

³³ TC/0050/12, párr. 8.2.

³⁴ TC/0059/12.

³⁵ TC/0077/12.

³⁶ TC/0078/12.

³⁷ TC/0086/12.

³⁸ TC/0101/12.

³⁹ TC/0003/13.

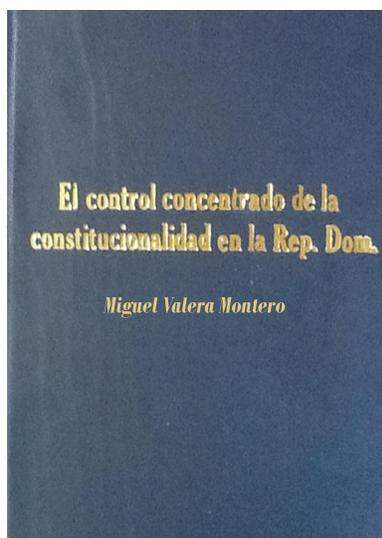
Esta misma línea jurisprudencial ha sido seguida en el año 2013, estableciéndose que ciertos accionantes poseen legitimación activa en los casos siguientes: (i) impedimento en el trámite de una denuncia en razón de prórroga a concesión de exploración y límite a realizar labores de reconocimientos superficiales en el área de la concesión de exploración;⁴⁰(ii) estar afectado por los alcances jurídicos de un auto de apertura a juicio que es atacado;⁴¹(iii) es perjudicado por el otorgamiento de una concesión a favor de un tercero que previamente había sido otorgada al accionante;⁴²(iv) ser imputado en un proceso penal;⁴³(v) afectados por efectos jurídicos de actos atacados directamente y que fueron ejecutados al amparo de la disposición legal cuya inconstitucionalidad se impugna;⁴⁴ (vi) por afectar el acto atacado el derecho a elegir y ser elegido que posee el accionante en su calidad de ciudadano;⁴⁵ (vii) accionante puesto en retiro de su posición en la Policía Nacional se encuentra afectado por los efectos jurídicos del acto atacado;⁴⁶(viii) por regular el acto atacado las actividades del accionante, en caso concreto una institución que presta servicios de educación;⁴⁷ (ix) sufrir los efectos jurídicos de un acto que determina la expulsión del accionante de una institución de estudios superiores⁴⁸; entre otros.

Sin embargo, merecen una mención especial en esta sección dos decisiones tomadas por el Tribunal Constitucional durante el año 2013. La primera es la decisión TC/0048/13, en la cual el Tribunal Constitucional, en un proceso de ADDI contra el Art. 143 de la Ley de Protección al Consumidor reconoce legitimación activa al accionante por poseer un “interés propio y jurídicamente pro-

tegido” que era además específico (calidad de consumidor) aunque su titularidad corresponde a la colectividad (derechos reconocidos al consumidor), y mediante su acción procuraba en base a su “interés propio” una afectación causada a los destinatarios finales que adquieren bienes y servicios (estabilidad económica), reconociendo el Tribunal que se trató de un caso de “intereses difusos”.⁴⁹ No deja, sin embargo de estar presente el aspecto *in concreto*, al señalarse que el accionante “como persona física que adquiere, consume, utiliza y disfruta de bienes y servicios, tiene el derecho de demandar a fin de que los consumidores puedan disfrutar de sus derechos,”⁵⁰ pues obviamente estaría garantizando a la vez su propio disfrute en un aspecto individual.

La segunda mención especial es otra de las que se escapa por apenas cuatro (4) días del periodo de 500 días tomados como muestra, pero que estamos forzados a incluir. Se trata de la sentencia TC/0114/13, mediante la cual el Tribunal Constitucional no reconoce a un miembro del Ministerio Público actuando de manera individual, pues en el caso decidido, el acto impugnado guardaba relación con la facultad de dicho organismo de regular la política criminal del Estado, en tanto que dicha facultad está reservada exclusivamente al Consejo del Ministerio Público, por lo que es sobre dicho órgano que recaería la calidad para accionar.

En conclusión, cabe advertir que, hasta ahora, el requisito de legitimación activa asociado jurisprudencialmente de manera exclusiva a la causa de un perjuicio o, mejor, vulneración *in concreto* de un derecho subjetivo provocando un perjuicio, para poder acceder a una acción que



⁴⁰ TC/0015/13, párr. 8.4.

⁴¹ TC/0020/13, párr. 8.2.

⁴² TC/0021/13, párr.6.

⁴³ TC/0023/13.

⁴⁴ TC/0029/13.

⁴⁵ TC/0031/13; TC/0033/13.

⁴⁶ TC/0041/13.

⁴⁷ TC/0058/13.

⁴⁸ TC/0065/13; TC/0066/13.

⁴⁹ Cfr. párr. 8.2 y párr. 8.3.

⁵⁰ TC/0048/13.

ha sido reconocida, también jurisprudencialmente, como una acción *in abstracto*, no guardan relación alguna. La legitimación activa se ha convertido en una “carta de acceso” a la ADDI y nada más. De pasar dicho tamiz, el Tribunal Constitucional deberá obviar todas las consideraciones subjetivas e *in concreto* realizadas para justificar el derecho a accionar, y proceder a valorar los argumentos de inconstitucionalidad de la norma atacada desde una perspectiva *in abstracto*; por lo que los argumentos que justifiquen las infracciones constitucionales alegadas pueden no estar ni indirectamente relacionados con aquellos utilizados para justificar la legitimación activa del accionante. Más aún, cuando el mismo Tribunal Constitucional ha admitido que, “*al no resultar indispensable la participación activa del recurrente con posterioridad a la interposición de la acción de inconstitucionalidad para que el proceso continúe su curso normal, la muerte de éste no puede tener por efecto la interrupción de la continuación del referido proceso constitucional, máxime cuando lo que valora el tribunal, al enjuiciar la constitucionalidad de una ley, es que quede asegurada la supremacía de la Constitución y la conformidad con la misma de la ley, siendo un requisito preponderante para la admisibilidad de la acción que esta sea interpuesta a solicitud de una parte con legitimación para accionar (...) Sin embargo, el proceso constitucional es autónomo (...) la acción directa de inconstitucionalidad es un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad (...) se realiza con independencia de la aplicación concreta en la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen, con lo cual este modo de control se diferencia del que es propio del amparo dado que en este último se verifica la substanciación de un juicio en que se dicta una sentencia que surte efectos exclusivamente en la esfera jurídica de quien participa en ese juicio.*”⁵¹

(iv) Legitimación pasiva y puesta en causa del Estado

Ante una petición de nulidad realizada por el despacho del Procurador General de la República, basada en una ausencia de citación al Estado dominicano en el proceso de conocimiento de una ADDI, el Tribunal Constitucional fijó posición respecto a lo siguiente: (a) Al momento de interposición de la ADDI, con anterioridad a la LOTCPC,

no se exigía la notificación de la misma al Estado; (b) La LOTCPC tampoco prevé la necesidad de citar al Estado dominicano, siendo únicamente obligatorio la notificación del escrito que contiene el recurso al Procurador General de la República y a la autoridad de la que emana la ley o norma impugnada, sin que la falta de opinión de esta última, ni del dictamen del Procurador, tengan por efecto impedir la tramitación del recurso; (c) Asimismo, no impide el fallo de la acción directa de inconstitucionalidad la no comparecencia a la audiencia para conocer del recurso de la parte accionante, del Procurador General de la República y de la autoridad de la que emane la norma impugnada; y (d) En todo caso, la representación del Estado podía ser debidamente asumida por el Procurador General de la República en virtud de las disposiciones del Art. 4 de la Ley No. 1486 de representación del Estado.⁵²

(v) Inconstitucionalidad y cuestiones de pura legalidad

Desde la primera ADDI decidida, el Tribunal Constitucional ha establecido su incompetencia para decidir aspectos de mera legalidad o alegatos de “contrariedad al derecho”, advirtiendo que el control de la legalidad de los actos puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria o especial ha organizado para ello.⁵³ Esta posición se ha mantenido hasta ahora,⁵⁴ aunque en un caso específico el Tribunal Constitucional, al interpretar una norma infraconstitucional, toma posición respecto a la preponderancia un artículo de disposición legal respecto a un principio consagrado también en dicha norma, advirtiendo que realizaría el análisis de la cuestión de la fianza *judicatus solvi* no “desde la óptica de su naturaleza inconstitucional conforme a su confrontación con lo dispuesto por el Art. 39 de la Constitución, sino exclusivamente enmarcado dentro del Código de Trabajo, al cual pertenecen las normas impugnadas”⁵⁵; y va más lejos aún al señalar que a “la luz de dichos textos, es indudable que la exigencia al demandante extranjero transeúnte, en cualquier proceso judicial laboral, del depósito de la fianza *judicatus solvi*, debe ser rechazada por el juez que debe cumplir con la obligación de impedir cualquier discriminación en los términos del referido Principio IV del Código de Trabajo.”⁵⁶ En nuestra opinión, el Tribunal transitó sobre un borde borroso, y debió funda-

⁵¹ TC/0062/12, párr. 7.2 y párr. 7.3.

⁵² TC/0107/13, párr. 7.3 y párr.7.4.

⁵³ TC/0013/12, párr. 7.2.

⁵⁴ TC/0051/12; TC/0062/12; TC/0095/12; TC/0054/13; TC/0091/13.

⁵⁵ TC/0107/13.

⁵⁶ *Ibid.*

mentar fuertemente su intervención partiendo de la inconstitucionalidad de la referida fianza, ya que dicha inconstitucionalidad se fundamentaba por conexidad (Art. 46 LOTCPC) en la interpretación conforme a la Constitución de los artículos impugnados.

(vi) La prueba

En el derecho procesal de la ADDI, la doctrina admite como prueba esencial la documental, pero la prueba documental, a nuestro juicio, salvo en casos de una contradicción obvia e incuestionable, se limitará a la existencia y contenido de los actos atacados, no así necesariamente de su posible contradicción con el texto constitucional o de las normas que conforman el bloque de Constitucionalidad. La LOTCPC exige que en su escrito de interposición el accionante exponga sus fundamentos de forma clara y precisa, con cita clara y concreta de las disposiciones que se consideren vulneradas.

Es por esto, que en su jurisprudencia el Tribunal Constitucional ha sido constante, en adición a documentar en el cuerpo de sus sentencias las pruebas documentales depositadas, requiere al accionante indicar las normas constitucionales violadas⁵⁷, así como la indicación objetiva de la norma jurídica que colida con la Constitución y explicar las razones por las cuales existe la inconstitucionalidad.⁵⁸

En su decisión TC/0095/12, el Tribunal Constitucional adopta los parámetros establecidos por la Corte Constitucional de Colombia respecto de los presupuestos argumentativos que debe contener la instancia de interposición de la ADDI, estableciendo que, sin caer en formalismos técnicos, los cargos formulados por el accionante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes: *“Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza cons-*

titucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia)”. Por lo que constituye un medio de inadmisión de la acción que el accionante no haya expuesto “a través de presupuestos argumentativos efectivos y precisos, de qué manera [la norma objeto de la acción] infringe las normas constitucionales señaladas, situación que impide [al Tribunal Constitucional] realizar una valoración objetiva de la acción cuestionada.”⁵⁹

A pesar de su carácter abstracto, el proceso de ADDI permite medios de pruebas adicionales a los documentos y argumentos. Así, en la decisión TC/0048/13, mediante la cual el Tribunal Constitucional establece que las infracciones constitucionales alegadas por el accionante no se configuran de manera apreciable, entre otras cosas, porque este no había probado hechos, tales como coartación de la iniciativa privada, ausencia de crecimiento equilibrado y sostenido de la economía y estabilidad de precios en función de la norma atacada, nada hubiese impedido al accionante presentar informes técnicos preparados por peritos a tales fines o, como bien le advierte el Tribunal, suministrar *“datos que permitan al mismo verificar las aseveraciones del accionante”*⁶⁰. Más aún, la doctrina admite la posibilidad de que en la jurisdicción constitucional, cuando resulte necesario, los jueces se auxilien de *“pruebas técnicas”* y expertos, a los fines de poder estar en condiciones de fallar aspectos relacionados a situaciones que escapen a la esfera de su conocimiento.⁶¹

Finalmente, en cuanto a la prueba, el mismo Tribunal ha reconocido la prueba de un hecho por ser su conocimiento *“público y notorio”*, como sucedió en una ADDI referente a la designación del defensor del pueblo, hecho cuya prueba hubiese sido suficiente para sostener la inadmisibilidad de la misma, por dejar sin efecto la pretensión del accionante⁶².

(vii) Sentencias

En cuanto a este punto, por tratarse la ADDI de una

⁵⁷ TC/0013/12.

⁵⁸ TC/0062/12.

⁵⁹ TC/0129/13.

⁶⁰ TC/0048/13, párr. 9.4.2.

⁶¹ Cfr. Ana Giacomette Ferrer, *“La prueba en los procesos constitucionales”*, Santo Domingo: CARMJ, 2012, p. 205.

⁶² TC/0116/13, párr. 10.3.

acción que existía, bajo características parecidas con anterioridad a la creación del Tribunal Constitucional, este último ya ha dejado establecido que el mismo *no está ligado a los efectos que se derivan de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia, órgano que tenía a su cargo el control de la constitucionalidad de las leyes previo a la entrada en vigencia de la Constitución de 2010*.⁶³ Obviamente, en nuestra opinión, esta posición es correcta en tanto se refiere a procesos de ADDI en los cuales la referida Corte no haya declarado la inconstitucionalidad de la norma atacada, sino que haya encontrado la misma conforme con la Constitución.

De otro lado, cabe también señalar que la LOTCPC otorga al Tribunal la facultad, como este mismo lo ha admitido, de dictar sentencias interpretativas que vayan más allá de la dualidad tradicional de desestimación o rechazo.

Por lo que en su decisión TC/0110/13, el Tribunal dicta una sentencia de “inconstitucionalidad diferida” o “constitucionalidad temporal”, a los fines de que, en su entender, *la anulación de la resolución atacada generaría una situación muy compleja, al exponer la integridad física y hasta la vida de los intervinientes durante la ejecución de una sentencia, así como la alteración del orden y paz públicos*. Recordemos que dicha resolución había sido dictada por el Ministerio Público regulando el uso o asistencia de la fuerza pública en la ejecución de decisiones judiciales. Dicha sentencia, a decir del Tribunal, constituyó una decisión también exhortativa, pues otorga un plazo de dos (2) años al Congreso Nacional para que legisle sobre el modo en que el Poder Judicial ejercerá la facultad ejecutiva jurisdiccional, por participar dicha facultad del contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

A modo de conclusión

En los primeros 500 días de operaciones, no obstante haber “heredado” una carga pesada de casos pendientes de fallo, el Tribunal Constitucional ha podido salir adelante, con decisiones respecto de la ADDI que han comenzado a moldear el procedimiento. También sus razonamientos, realizados *in abstracto* sobre las normas interpretadas, han comenzado a irradiarse en el ordenamiento constitucional dominicano. Todavía es temprano para poder señalar en la jurisprudencia constitucional una posición estricta en cuanto a lo que del procedimiento de la ADDI se trata, pues aunque el Tribunal Constitucional ha sabido tomar y dejar los lineamientos fijados en su momento por la Suprema Corte de Justicia, todavía se encuentra en una lucha interna en lo que respecta a la naturaleza de la ADDI y, en consecuencia, sobre su carácter y alcance, lo cual se refleja principalmente en sus razonamientos sobre el objeto y legitimación activa.

Para citar este artículo:

Miguel Valera, “Aspectos esenciales de la acción directa de inconstitucionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. *Papeles del CUEPS*, no. 2, octubre de 2013, publicación del Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, Santo Domingo. Disponible en: <<http://www.pucmm.edu.do/RSTA/Academico/viii/centros/cueps/Documents/Tribunal%20Constitucional.pdf>>.

⁶³ TC/0022/12, párr. 6.6.

Control preventivo de tratados internacionales, bloque de constitucionalidad y aplicación de la jurisprudencia comparada e interamericana en las decisiones dictadas por el Tribunal Constitucional en sus primeros quinientos días

Julio José Rojas Báez**

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD



Julio José Rojas Báez

Bajo la idea más socorrida de “derechos fundamentales”, se les concibe como aquellos que están consagrados en la Constitución.¹ Bajo esta premisa, se ubica la noción clásica de que los derechos de los individuos sujetos a la jurisdicción de un Estado “no se determinan en torno a concepciones éticas o morales de los gobernantes o los gobernados. Los derechos se determinan en la Constitución”.² Sin embargo, como reconoce Eduardo Jorge Prats, las fuentes internacionales “presentan una enorme importancia en nuestro país”³ y “tienen vocación de concurrir a la producción de normas aplicables en derecho interno en virtud de la Constitución.”⁴ La propia Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce este fenómeno, cuando dice que la protección internacional prevista por ella es “de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos[.]”⁵

La Constitución de la República Dominicana de 2010 establece un principio general de recepción del derecho internacional que es similar al régimen constitucional anterior. Según las disposiciones del artículo 26.I de la Constitución, el cual hace eco de la parte *in fine* del artículo 3 de la ley fundamental anterior, queda consagrado que

“[I]a República Dominicana es un Estado miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional, en consecuencia: [...] Reconoce y aplica las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado [.]”⁶

** Abogado Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), maestría en Estudios Legales Internacionales (American University Washington College of Law), maestría en Derecho de la Administración del Estado (Universidad de Salamanca), Abogado Becario “Rómulo Gallegos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos), profesor de Derecho Internacional Público (UNIBE). Actualmente se desempeña como Secretario del Tribunal Constitucional. Las consideraciones expresadas en el presente documento, así como cualquier error en el que se haya incurrido, son de la exclusiva responsabilidad del autor, quien reconoce y agradece el comprometido, extraordinario y entusiasta apoyo del equipo de la Secretaría del Tribunal Constitucional para la preparación de este documento

¹ Javier Pérez Royo, *Curso de derecho constitucional*, Madrid: Marcial Pons 2010, p. 183.

² Teresa Freixes Sanjuán, *Estructura Jurídica y función constitucional de los derechos. Introducción al sistema de derechos de la Constitución española de 1978*, Barcelona: Bosch, 1992. p. 118.

³ Eduardo Jorge Prats, *Derecho constitucional*, Vol. II, Santo Domingo: Ius Novum, 2012, p. 276.

⁴ *Ibid.*, p. 277.

⁵ Organización de los Estados Americanos (OEA), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano (Actualizado a 30 de abril de 2012)*, Washington: OEA/Ser.L/V/II.4 Rev.14, 2012, p. 25.

⁶ Constitución política de la República Dominicana, G.O. 10561, 2010, p. 11.

A esta disposición constitucional necesariamente hay que agregar el artículo 26.2. En virtud de dicho texto,

“[l]as normas vigentes de convenios internacionales ratificados regirán en el ámbito interno, una vez publicados de manera oficial[.]”⁷

Como la Constitución omite, tal vez con cautela, especificar la jerarquía normativa del derecho internacional incorporado al derecho interno, puede entenderse que por aplicación del artículo 74 de la Constitución esta puntualización ya no es necesaria. En el artículo 74.4, relativo a las reglas que rigen la aplicación y la interpretación de los derechos fundamentales, se consagran los importantes principios de “ponderación de intereses” (preeminencia de aquella norma que beneficie a una mayor cantidad de personas aunque una o unas pocas sufran un perjuicio razonable y no excesivo), “concordancia práctica” (beneficio para toda persona sin que nadie se perjudique) y “pro persona” (mayor beneficio posible para la persona que invoca el derecho). Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 74.3, como base del bloque de constitucionalidad, parte de las premisas –tal vez incorrectas– de que las normas internacionales y las domésticas tienen el mismo rango, a pesar de no provenir de procesos de creación similares, y no pueden entrar en conflicto. Bajo las previsiones de este artículo 74.3,



“[l]os tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado.”⁸

En fecha 13 de noviembre de 2003, la Suprema Corte de Justicia dictó su Resolución 1920-2003, comúnmente conocida como reguladora de “medidas anticipadas a la entrada en vigencia del Código Procesal Penal”. Entre muchos aspectos tratados por esta Resolución, tal vez el más importante sea la identificación de la existencia del denominado “bloque de constitucionalidad”. En palabras de la propia Suprema Corte de Justicia podría definirse el “bloque de constitucionalidad” como

“el conjunto de garantías mínimas reconocidas en nuestra Constitución, así como la normativa supranacional conformada por los Tratados y Convenciones internacionales que reconocen derechos fundamentales[.]”⁹

Para la Corte Constitucional de Colombia, por ejemplo, el concepto de “bloque de constitucionalidad” hace referencia a normas constitucionales que propiamente no se encuentran en la Constitución del Estado.¹⁰ Según la Corte, el “bloque de constitucionalidad” comprende

“aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional strictu sensu.”¹¹

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, p. 29.

⁹ Miguel A. Valera Montero, *Hacia un nuevo concepto de Constitución. Selección y clasificación de decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana en materia constitucional (1910-2004)*, Santo Domingo: Capeldom, 2006, p. 615.

¹⁰ Luis Andrés Fajardo, *Implementación del sistema interamericano de derechos humanos en Colombia a través del bloque de constitucionalidad*, Medellín: Biblioteca Jurídica Diké, 2010, p. 47.

¹¹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-225/95, p. 60.

Los orígenes del denominado “bloque de constitucionalidad” se encuentran en la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés en el período de la V República. En esta jurisprudencia, el Consejo reconoció al preámbulo de la Constitución de 1958, el cual hace referencia a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y a otros documentos, como normas constitucionales o cuerpos normativos “adjuntos” de la Constitución.¹² Con su jurisprudencia, muy especialmente la decisión de fecha 16 de julio de 1971, el Consejo Constitucional aumentó en gran medida el contenido de la Constitución.¹³

En cuanto a la naturaleza y jerarquía normativa de las disposiciones contenidas en el “bloque de constitucionalidad”, la Suprema Corte de Justicia describe el mismo panorama que el mencionado artículo constitucional 74.3. Según lo establecido en la Resolución 1920-2003,

Los orígenes del denominado “bloque de constitucionalidad” se encuentran en la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés en el período de la V República.

“la República Dominicana, tiene sistema constitucional integrado por disposiciones de igual jerarquía que emanan de dos fuentes normativas esenciales: a) la nacional, formada por la Constitución y la jurisprudencia constitucional local tanto la dictada, mediante el control difuso como por el concentrado, y b) la internacional, compuesta por los pactos y convenciones internacionales, las opiniones consultivas y las decisiones emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; fuentes normativas que en su conjunto, conforme a la mejor doctrina, integran lo que se ha denominado, el bloque de constitucionalidad, al cual está sujeta la validez formal y material de toda legislación adjetiva o secundaria[.]”¹⁴

Como corolario necesario de esta superioridad jerárquica de las normas que integran el “bloque de constitucionalidad”, la Suprema Corte de Justicia otorga a las privilegiadas reglas un carácter similar al de la propia Constitución. De este modo se establece que

“los jueces están obligados a aplicar las disposiciones contenidas en el bloque de constitucionalidad como fuente primaria de sus decisiones, realizando, aún de oficio, la determinación de la validez constitucional de los actos y de las reglas sometidas a su consideración y decisión, a fin de asegurar la supremacía de los principios y normas que conforman el debido proceso de ley[.]”¹⁵

En adición a lo anterior, la propia Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales¹⁶, consagra la interdependencia de las normas contenidas en el “bloque de constitucionalidad”. En efecto, el artículo 7.10 de la indicada Ley establece que

“[l]os valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos adoptados por los poderes públicos de la República Dominicana, conjuntamente con los derechos y garantías fundamentales de igual naturaleza a los expresamente contenidos en aquellos, integran el bloque de constitucionalidad que sirve de parámetro al control de la constitucionalidad y al cual está sujeto la validez formal y material de las normas infraconstitucionales.”¹⁷

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) ha aplicado de manera muy contundente las disposiciones del “bloque de constitucionalidad” en dos casos sumamente importantes e ilustrativos.

¹² Andrés Mauricio Gutiérrez Beltrán, *El bloque de constitucionalidad. Concepto y fundamentos*, tesis de licenciatura, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 16.

¹³ Luis Andrés Fajardo, *Ob. cit.*, p. 27.

¹⁴ Miguel A. Valera Montero, *Ob. cit.*, p. 616, (énfasis agregado).

¹⁵ *Ibid.*, (énfasis agregado).

¹⁶ En adelante llamada también LOTCPC.

¹⁷ Ley 137-11, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, G.O. 10622, p. 8.

El primero de estos casos fue decidido mediante la Sentencia TC/0048/12. En este caso, relativo a la cancelación de un oficial de la Policía Nacional que fue declarada violatoria de la Constitución, el TC hace un profundo análisis de los hechos y su incompatibilidad con el derecho fundamental al debido proceso como está definido en la Constitución de la República Dominicana, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y varias sentencias y opiniones consultivas de la Corte Interamericana, incluyendo los casos *Las Palmeras vs. Colombia*, *Baena Ricardo vs. Panamá* y *Tribunal Constitucional vs. Perú*, así como también la opinión consultiva sobre las “Garantías Judiciales en Estados de Emergencia”.¹⁸

El segundo de los casos culminó con la Sentencia TC/0050/12. Respecto de la acción directa de inconstitucionalidad presentada por la entidad *Inversiones Bretaña, S. A.*, contra el párrafo único del artículo 382 del Código de Procedimiento Civil, el Tribunal Constitucional acogió la acción al entender que dicha norma violenta el derecho fundamental al juez imparcial y es además discriminatoria respecto del litigante civil por cuanto sólo se exige en esta materia. En esta decisión, el Tribunal Constitucional identifica normas que consagran el derecho al debido proceso y las reconoce como integrantes del bloque de constitucionalidad bajo los artículos 74.3 de la Constitución y 7.10 de la Ley 137-11.¹⁹

I. Control preventivo de la constitucionalidad de tratados internacionales

Una de las innovadoras competencias del Tribunal Constitucional dispuesta en el artículo 185.2 de la Constitución es la de ejercer, en única instancia, el “control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo.”²⁰ Este control es realizado a requerimiento exclusivo del Presidente de la República, quien lo somete al Tribunal Constitucional antes de remitir el tratado al Congreso²¹ para que este lo apruebe o desapruebe²². La decisión del Tribunal Constitucional se dicta en un breve plazo²³, y lo decidido tiene un efecto vinculante tanto para el Congreso Nacional como para el Poder Ejecutivo²⁴.

La Ley 137-11 prevé dos situaciones. Para el caso de que el tratado sea declarado contrario a la Constitución, el TC debe indicar en su decisión sobre cuáles aspectos recae la inconstitucionalidad²⁵. En cambio, si el convenio se declara conforme con la Carta Magna, queda cerrada la posibilidad de que luego sea cuestionado por inconstitucional ante el TC o ante cualquier juez o tribunal por los mismos motivos ponderados²⁶. De esto último cabría preguntarse cuál sería el resultado ante la eventualidad de que se ponderen otros aspectos o motivos no ponderados por el TC.

¿Sería posible el control *ex post* de la constitucionalidad del tratado? Es un tema muy difícil porque luego de la aprobación del tratado, ya tiene fuerza interna al haberse efectuado tal acción mediante una resolución del Congreso. Sin embargo, luego de que el Estado manifiesta su consentimiento, es decir, ratifica el tratado, éste rige en el ámbito interno²⁷ y sus disposiciones, según lo reconoce la jurisprudencia del TC, forman parte del derecho interno el cual no puede ser invocado para impedir la ejecución de las obligaciones convencionales.²⁸

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ya ha abordado la cuestión del fundamento del control preventivo.

¹⁸ Sentencia TC/0048/12, de fecha 8 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/621>>.

¹⁹ Sentencia TC/0050/12, de fecha 16 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/662>>.

²⁰ Constitución política de la República Dominicana, *Ob. cit.*, p. 60.

²¹ Ley 137-11, artículo 55, citada en Eduardo Jorge Prats, *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales*, Santo Domingo: *Ius Novum*, p. 164.

²² Constitución Política de la República Dominicana, *Ob. cit.*, p. 35.

²³ Eduardo Jorge Prats, *Ob. cit.*, p. 164.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Constitución Política de la República Dominicana, *Ob. cit.*, p. 11.

²⁸ Sentencia TC/0037/12, de fecha 7 de septiembre de 2012, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/565>> y Sentencia TC/0099/12, de fecha 21 de diciembre de 2012, disponible en <<http://tribunalconstitucional.gob.do/node/885>>.

Según lo decidido por el TC, dicho fundamento consiste en hacer efectivo el principio de supremacía de la Constitución procurando que las cláusulas que integran un acuerdo internacional no contradigan la Carta Fundamental, evitando distorsiones del ordenamiento constitucional con los tratados internacionales, en tanto constituyen fuente del derecho interno, para que el Estado no se haga compromisorio de obligaciones y deberes en el ámbito internacional contrarios a la Constitución.²⁹ El control preventivo de constitucionalidad de los tratados internacionales implica la necesidad de armonizar las cláusulas que integran un acuerdo internacional para no afectar la Carta fundamental, es decir llevando a cabo un juicio de afinidad con la Constitución.³⁰ En efecto, para el Tribunal es claro que los deberes y las obligaciones consignados en un tratado no pueden entrar en contradicción con la Constitución.³¹

El TC también ha subrayado en su jurisprudencia el interés práctico del control preventivo. Según el Tribunal lo ha reiterado, una vez se agota el procedimiento exigido por los principios del derecho internacional para la firma y ratificación, entran a formar parte del derecho interno y según las previsiones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En tal sentido, el Estado no podría invocar la legislación interna como causa de su incumplimiento. Además, en virtud de los principios del derecho internacional, el cumplimiento de los tratados internacionales debe llevarse a cabo de buena fe, es decir conforme al principio *Pacta sunt servanda*.³²

2. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las decisiones del Tribunal Constitucional

La jurisprudencia interamericana en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el 2012

Caso Severino Fonet vs. Olivero Espinosa (TC/0007/12)

En ocasión de un recurso de revisión constitucional de sentencias de amparo (RCSA) interpuesto por el señor Severino Fonet, contra una sentencia de amparo que declaró inadmisibles sus acciones tendientes a la protección de su derecho de propiedad y acceso a la residencia, el Tribunal tuvo que resolver varias cuestiones. Una primera cuestión relacionada al caso, en cuanto si el Tribunal debía admitir el recurso para conocer los méritos del mismo; (ii) una segunda cuestión respecto a la naturaleza y extensión del requisito de la especial trascendencia y relevancia constitucional, a propósito del artículo 100 de la LOTCPC; y (iii) una tercera cuestión, ajena al caso, respecto a la naturaleza del recurso de revisión constitucional.

En relación a la tercera cuestión, el Tribunal Constitucional estimó que el recurso de revisión constitucional tiene una naturaleza particular y no común respecto al recurso de alzada, en sentido amplio. En efecto, a juicio del Tribunal, el recurso de revisión no representa una segunda instancia o una instancia de apelación³³, ya que no es un escenario para dirimir conflictos inter-partes. Amparado en el *leading case* respecto a la doble instancia, *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*³⁴, el Tribunal sostuvo que

En el mismo sentido, el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) consagra un derecho genérico a recurrir que no implica necesariamente un recurso de apelación; al igual que el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que consigna la posibilidad de someter el asunto a la consideración de un “tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley”. Se colige, entonces, que ambos tratados internacionales, ratificados por la República Dominicana, disponen que el Estado habilite un recurso ante el juez o tribunal superior, sin llegar a requerir la adopción de una naturaleza

²⁹ Sentencia TC/0037/12, de fecha 7 de septiembre de 2012, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/565>> y Sentencia TC/0122/13, de fecha 4 de julio de 2013, disponible en <<http://tribunalconstitucional.gob.do/node/1631>>.

³⁰ Sentencia TC/0099/12, de fecha 21 de diciembre de 2012, pág. 15, disponible en <<http://tribunalconstitucional.gob.do/node/885>>.

³¹ Sentencia TC/0070/12, de fecha 29 de noviembre de 2012, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/814>>.

³² Sentencia TC/0099/12, de fecha 21 de diciembre de 2012, pág. 15, disponible en <<http://tribunalconstitucional.gob.do/node/885>>.

³³ Sentencia TC/0007/12, de fecha 22 de marzo de 2012, párr. 9. (b), disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/209>>.

³⁴ Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 158 y 165.

procesal particular, dejando a la ley interna la facultad de establecer su reglamentación. Por tanto, como se ha señalado, el Estado puede regular ese recurso e incluso limitarlo y restringirlo. Este principio ha sido confirmado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyos precedentes jurisprudenciales refuerzan el criterio de la falta de obligatoriedad del recurso de apelación en todas las materias. En efecto, en el caso Herrera Ulloa, dicha alta jurisdicción estableció, de una parte, que: “El derecho de recurrir del fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica. El derecho de interponer un recurso contra el fallo debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera calidad de cosa juzgada. Se busca proteger el derecho de defensa otorgando durante el proceso la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión que fue adoptada con vicios y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses de una persona.” (sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 158); y, de otra parte, que: “Independientemente de la denominación que se le dé al recurso existente para recurrir un fallo, lo importante es que dicho recurso garantice un examen integral de la decisión recurrida.” (ibíd., párr. 165). **Se advierte en dicho fallo que el recurso persigue la protección del derecho de defensa para contrarrestar la posibilidad de perjuicios a los derechos fundamentales del recurrente, sin referirse al tipo de recurso ni a su denominación ni ámbito sino a su alcance.** (Énfasis agregado)

A juicio del Tribunal, el recurso, sea cual sea su denominación, debe ser adecuado y efectivo en cuanto a su acceso y protección de los derechos,

De modo que, a juicio del Tribunal, el recurso, sea cual sea su denominación, debe ser adecuado y efectivo en cuanto a su acceso y protección de los derechos, sin que la existencia de una instancia superior suponga una naturaleza particular. De esta forma, el Tribunal Constitucional delimita el recurso de revisión como un remedio para la protección de los derechos que resulten vulnerados a raíz de la decisión que ha sido dictada, pero sin que se convierta en una instancia de apelación. Por lo que desestima el argumento de que el Tribunal Constitucional, al tratarse de un (RCSA) debe ser de naturaleza amplia, hasta el punto que debe ser considerada como una instancia de apelación.

Sin embargo, a partir de la sentencia TC/0010/12, *caso Procuraduría General de la República y otros vs. Villavicencio*, este aspecto de la sentencia comentada cayó en desuso y formalmente revocada en la sentencia TC/0071/13, *caso Santos Taveras y otros vs. CODACSA y otros*. En consecuencia, se entiende que el (RCSA) tiene un efecto devolutivo, es decir, si el Tribunal Constitucional estima el recurso de revisión, revoca la sentencia y retiene el conocimiento del fondo

de la acción de amparo y decide sobre las pretensiones aducidas en la misma.³⁵

*Caso Ferretería Ochoa vs. Ayuntamiento del Municipio de Villa González (TC/0030/12)*³⁶

Otro caso en el cual el Tribunal adoptó criterios de la Corte IDH, ha sido en el caso relativo a la sentencia TC/0030/12, *Caso Ferretería Ochoa vs. Ayuntamiento del Municipio de Villa González*. La referida sentencia versó sobre un (RCSA) respecto a la violación del derecho de propiedad por el cobro de arbitrios municipales.

La cuestión a examinar por el Tribunal, en cuanto a la admisibilidad, era si existe una vía distinta al amparo que fuese más efectiva a las pretensiones de la recurrente, a propósito del artículo 70.I de la LOTCPC.³⁷ El Tribunal Constitucional estimó que sí, que existían otras vías efectivas para la reivindicación de las pretensiones aducidas y que, de conformidad a la Sentencia TC/0021/12, correspondía al juez de amparo indicar la vía efectiva y el por qué la vía indicada es

³⁵ No siempre se ha visto esto, por ejemplo, en la TC/0019/12, *Caso reparto Don Domingo y Otros*, el Tribunal Constitucional anuló una sentencia dictada por un tribunal de amparo que era incompetente y envió al Juzgado de Primera Instancia que consideró competente. Por lo que no retuvo el conocimiento del fondo de la acción de amparo. No obstante, esta última solución, al parecer, ha sido revocada sustancial e implícitamente en la TC/0123/13, *caso Fundación Étnica Integral (LAFEI) y otros*, al anular la decisión de amparo dictada por un tribunal competente, pero reteniendo el fondo de la acción de amparo, en virtud del principio de efectividad.

³⁶ Sentencia TC/0030/12, de fecha 3 de agosto de 2012, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/491>>.

³⁷ Artículo 70.- Causas de inadmisibilidad. El juez apoderado de la acción de amparo, luego de instruido el proceso, podrá dictar sentencia declarando inadmisibile la acción, sin pronunciarse sobre el fondo, en los siguientes casos: 1) Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado; [...].

efectiva. Para ello, el Tribunal, tuvo que adentrarse a concretar qué significa, a los fines de la interpretación adecuada del artículo 70.I de la LOTCPC, el término efectividad. En este tenor, amparado en el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*³⁸, el Tribunal Constitucional sostuvo que³⁹

En lo que respecta a la existencia de otra vía eficaz, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su primer caso contencioso, *Velásquez Rodríguez contra Honduras*, estableció los parámetros para determinar cuándo el recurso resulta adecuado y efectivo. En ese sentido, estableció: “Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida”. Esto para decir, que si bien “en todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos”, “no todos son aplicables en todas las circunstancias”. Por otro lado, “un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido”.

La importancia de la sentencia en cuestión, que adoptó el criterio de la Corte IDH, radica en el hecho de que no solo reitera la obligación de los jueces de amparo de indicar cuál es la vía más efectiva y dar los motivos del por qué es más efectiva, también nos indica cuál es el concepto de “efectividad” en el artículo 70.I de la LOTCPC. Además, incorpora un elemento innominado al criterio de inadmisibilidad en la disposición antes citada, y ese criterio que debe acompañar a la “efectividad” debe ser que la otra vía sea la adecuada. Por lo que la obligación de los jueces de amparo, al hacer uso del supuesto de inadmisibilidad dispuesto en el artículo 70.I de la LOTCPC, no debe limitarse sólo a la apreciación de la efectividad de la vía, sino también a que la misma sea adecuada.

*Caso Cámara de Diputados vs. Muñoz Hernández (TC/0042/12)*⁴⁰

El caso de la *Cámara de Diputados vs. Muñoz Hernández*⁴¹ (TC/0042/12) es el caso *landmark* del Tribunal respecto al acceso a la información pública. El RCSA se contraría a una cuestión que, a simple vista, era simple: ¿Constituye el nombre un dato personal privado que no puede ser divulgado, en ocasión de una solicitud de acceso a la información pública correspondiente a la nómina de consultores externos? El Tribunal respondió la cuestión en negativa, considerando que si bien el nombre forma parte de los datos personales de un individuo, y por lo tanto puede ser divulgado en la información solicitada, sobre todo porque permite el control democrático de los ciudadanos sobre los poderes públicos.

A fin de arribar a la conclusión expuesta, el Tribunal fundamentó su decisión, *entre otras cosas*, en la decisión de la Corte IDH respecto al derecho de acceso a la información pública, a propósito de *Claude Reyes y Otros vs. Chile*.⁴² En este tenor, el Tribunal enfatizó la importancia del acceso a la información como derecho fundamental y como mecanismo para el control democrático de la gestión pública; y además, la obligación de los Estados de garantizar el ejercicio del derecho en cuestión.

Al respecto, el Tribunal entendió que

En relación al derecho a la información pública, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó su primera sentencia en fecha del 19 de septiembre de 2006 (caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*), en la cual establecen una serie de criterios para todos los Estados que forman parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y, además, se enfatiza que el acceso a la información constituye un derecho fundamental. En efecto, la indicada sentencia ha precisado la importancia del derecho a la información pública para el ejercicio del control democrático de la gestión pública y la obligación que tienen los Estados de garantizarlo,

³⁸ Corte IDH. Caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrs. 64 y 66.

³⁹ Sentencia TC/0030/12, de fecha 3 de agosto de 2012, párr. 9(B)(b), disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/491>>.

⁴⁰ Sentencia TC/0042/12, de fecha 21 de septiembre de 2012, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/582>>.

⁴¹ Sentencia TC/0042/12, de fecha 21 de septiembre de 2012, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/582>>.

⁴² Corte IDH. Caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 19 de septiembre de 2006, serie C No. 151, párrs. 86 – 87.

en los términos siguientes: "(...) el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso" (párrafo 86). El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad" (párrafo 87).

Caso Javier Novas Novas vs. Policía Nacional (TC/0048/12)

La Sentencia TC/0048/12 del Tribunal Constitucional es otra importante sentencia, sobre todo respecto al debido proceso administrativo, a propósito de la cancelación de oficiales de policía. El Tribunal sostuvo, entre otras cosas, que no podía ser objeto de cancelación sin un debido proceso que garantizara el derecho de defensa y el derecho a ser oído del recurrente en revisión, y que, además, la discreción reconocida al Presidente de la República para la remoción de los miembros de los cuerpos castrenses no era ilimitada, ya que estaba condicionada al respeto de los derechos fundamentales.

No obstante, antes de llegar a tal conclusión, el Tribunal Constitucional tuvo que abordar una cuestión sobre la aplicabilidad de las reglas del debido proceso a órganos que no pertenecían al Poder Judicial o que no era formalmente constituido como tribunal. Acogiendo el criterio de la Corte IDH⁴³, el Tribunal sostuvo que las reglas relativas a las garantías judiciales debían ser interpretadas de manera amplia⁴⁴, ya que deben existir las condiciones necesarias para poder defender adecuadamente sus derechos.⁴⁵ Asimismo, muy vinculado al caso objeto de examen mediante el RCSA, el Tribunal, citando el argumento de la Corte IDH, acoge el criterio de que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones consideradas, en sentido material, jurisdiccionales, está en la obligación de adoptar las garantías del debido proceso descritas en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).⁴⁶

Acogiendo el criterio de la Corte IDH, el Tribunal sostuvo que las reglas relativas a las garantías judiciales debían ser interpretadas de manera amplia, ya que deben existir las condiciones

⁴³ Corte IDH. Caso Las Palmeras vs. Colombia. Fondo, sentencia de 6 de diciembre de 2001, serie C No. 90, párr. 58; Caso Durand y Ugarte vs. Perú. Fondo, sentencia de 16 de agosto de 2000, serie C No. 68, párr. 128; Caso Blake vs. Guatemala. Fondo, sentencia de 24 de enero de 1998, serie C No. 36, párr. 96; OC-9/87, Garantías Judiciales en Estados de Emergencia, 6 de octubre de 1987, párr. 28; Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 2 de febrero de 2001, serie C No. 72, párr. 124; Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001, serie C No. 71, párr. 71.

⁴⁴ Sentencia TC/0048/12, de fecha 8 de octubre de 2012, Párr. 10 (H), (j). disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/621>>. "j) Dicho texto, conforme lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debe ser interpretado de manera amplia, apoyándose tanto en la literalidad del texto como en su espíritu, y debe ser apreciado de acuerdo con el inciso c), del artículo 29 de la Convención, según el cual ninguna de sus disposiciones pueden interpretarse con exclusión de otros derechos y garantías inherentes al ser humano o que se deriven de la forma democrática representativa de gobierno;"

⁴⁵ Sentencia TC/0048/12, de fecha 8 de octubre de 2012, Párr. 10 (H), (k). disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/621>>. k) La Corte ha entendido, asimismo, que el debido proceso abarca las "condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial" 2, a los fines de "que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos"

⁴⁶ Sentencia TC/0048/12, de fecha 8 de octubre de 2012, Párr. 10 (H), (L). disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/621>>. "L) La Corte Interamericana también ha estatuido que: "De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo (...). Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un "juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos", esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana".

Caso Inversiones Breaña (TC/0050/12)⁴⁷

En la Sentencia TC/0050/12, el Tribunal Constitucional consideró la constitucionalidad de la posibilidad de recusar a un juez, condicionado al pago previo de una fianza, a fin de que la recusación formulada sea conocida.

Basado, *entre otras cosas*, en la sentencia *Palamara Iribarne vs. Chile*⁴⁸, dictada por la Corte IDH, el Tribunal Constitucional tuvo que delimitar el contenido esencial del derecho a un juez imparcial, a fin de determinar la constitucionalidad del artículo 382 del Código de Procedimiento Civil. En este tenor, el tribunal observó que⁴⁹

El contenido esencial del derecho fundamental al juez imparcial comporta dos dimensiones: una objetiva, que se refiere a la imparcialidad del juez frente a la estructura del sistema de justicia; y otra subjetiva, que apunta a la imparcialidad del juez frente a las partes del proceso, de modo que la decisión jurisdiccional a producir no resulte contaminada con pasiones, intereses y subjetividades ajenas a la objetividad que supone el oficio de juzgar. Este criterio, es compartido por la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos (CIDH) que señala: “La Corte considera que el derecho a ser juzgado por un juez o tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso. Es decir, se debe garantizar que el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio (...) La imparcialidad del tribunal implica que sus integrantes no tengan un interés directo, una posición tomada, una preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia(...) El juez o tribunal debe separarse de una causa sometida a su conocimiento cuando exista algún motivo o duda que vaya en desmedro de la integridad del tribunal como un órgano imparcial” (*Caso Palamara Iribarne vs. Chile; Sentencia del 22 de noviembre del 2005 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*).

Delimitado el contenido esencial del derecho a un juez imparcial, a la luz de la sentencia citada de la Corte IDH, el tribunal consideró que se condicionaba el citado derecho a la capacidad económica del litigante, ya que si no se presentaba la fianza, el tribunal apoderado de la recusación no conoce de la misma. En consecuencia, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la disposición, en razón de que la prestación de la fianza en ocasión de una recusación judicial supone obstáculos para el ejercicio del derecho a un juez imparcial.⁵⁰

3. La jurisprudencia interamericana en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el 2013

Caso International Investment and Construction, S.A y Viatcheslav vs. Alexandrovich Karpetskiy (TC/0008/13)

En la Sentencia TC/0008/13, el Tribunal abordó la cuestión sobre el derecho a la doble instancia en ocasión de una acción directa en inconstitucionalidad contra el artículo 539 del Código de Trabajo. La cuestión a resolver versaba si la regulación actual del citado artículo, en cuanto a las condiciones de la suspensión de ejecución de sentencias y el derecho a recurrir en materia laboral. En este sentido, el tribunal expresó su criterio respecto a la importancia del derecho a recurrir, a fin de evitar que queden firmes los vicios de los cuales adolece la sentencia objeto de un recurso.⁵¹

⁴⁷ Sentencia TC/0050/12, de fecha 16 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/662>>.

⁴⁸ Corte IDH. Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135, párrs. 145 – 147.

⁴⁹ Sentencia TC/0050/12, de fecha 16 de octubre de 2012, Párr. 9.2.3, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/662>>.

⁵⁰ Sentencia TC/0050/12, de fecha 16 de octubre de 2012, Párrs. 9.2.6 y 9.2.8, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/662>>.

⁵¹ Sentencia TC/0008/13, de fecha 11 de febrero de 2013, Párr. 10.1, disponible en <<http://tribunalconstitucional.gob.do/node/1169>>.

Amparado en el caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*⁵², el Tribunal Constitucional sostuvo lo siguiente:

“El reclamante plantea la inconstitucionalidad del artículo 539 del Código de Trabajo, por presuntamente contravenir la garantía procesal del derecho a recurrir sentencias ante un tribunal superior, siendo criterio de este tribunal que el derecho al recurso es una garantía procesal orientada a permitir la revisión de una sentencia por un órgano superior al que dictó la decisión, de modo que se resguarde el derecho de defensa de los actores involucrados en un proceso jurisdiccional. En ese sentido, la Corte Interamericana ha señalado: «158. La Corte considera que el derecho de recurrir del fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica. El derecho de interponer un recurso contra el fallo debe ser garantizado antes de que la sentencia adquiera calidad de cosa juzgada. Se busca proteger el derecho de defensa otorgando durante el proceso la posibilidad de interponer un recurso para evitar que quede firme una decisión que fue adoptada con vicios y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses de una persona» (Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica; Sentencia del 2 de julio del 2004 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos).”

En este tenor, el Tribunal Constitucional confirmó la constitucionalidad del precepto citado, indicando que el artículo 539 del Código Laboral no condiciona ni prohíbe el recurso de apelación, como tampoco el hecho de que se condiciona el efecto suspensivo del recurso de apelación contra las sentencias de los juzgados laborales. De hecho, a juicio del Tribunal, sólo establece un mecanismo que regula la forma de la suspensión de las sentencias recurridas, tal como ya lo había indicado en la Sentencia TC/0059/12.

*Caso Constructora Malespín y otros vs. Pimentel*⁵³(TC/0009/13)

Este es uno de los casos más importantes del Tribunal Constitucional en el 2013, no sólo porque por primera vez se refiere al derecho a la motivación como parte del debido proceso, también porque es la primera vez que el Tribunal Constitucional anula una sentencia de la Suprema Corte de Justicia.⁵⁴ En este tenor, en ocasión de un recurso de casación, en materia penal, las Salas Reunidas de la Suprema Corte de Justicia declaró inadmisibles el mismo por no haberse satisfecho ninguno de los supuestos de admisibilidad de los artículos 417 y 427 del Código Procesal Penal. No obstante esto, los recurrentes interponen un recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales (RCDJ), en contra de la decisión dictada por la Suprema Corte de Justicia, la cual fue anulada por el Tribunal Constitucional por no haber motivado apropiadamente porque los supuestos de admisibilidad del recurso de casación no se habían verificado.⁵⁵

El Tribunal sostuvo que existe un compromiso a cargo de los tribunales del orden jurisdiccional (lo cual no lo limita a los órganos que integran el Poder Judicial) de emitir decisiones debidamente motivadas, lo cual es componente del debido proceso. En efecto, a la luz de la sentencia de la Corte IDH en el caso *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*⁵⁶, el tribunal expuso que

**Es la primera vez que
el Tribunal
Constitucional anula
una sentencia de la
Suprema Corte de
Justicia.**

⁵² Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 158.

⁵³ Sentencia TC/0009/13, de fecha 11 de febrero de 2013, disponible en <<http://tribunalconstitucional.gob.do/node/1170>>.

⁵⁴ Esto volvió a repetirse en otras ocasiones. Véanse las Sentencias TC/0034/13, disponible en: <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1258>>, TC/0059/13, disponible en: <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1337>> y TC/0094/13 disponible en: <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1553>>.

⁵⁵ Sentencia TC/0009/13, de fecha 11 de febrero de 2013, Párr. 9 (C), disponible en <<http://tribunalconstitucional.gob.do/node/1170>>.

⁵⁶ Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 5 de agosto de 2008, serie C No. 182, párrs. 77 – 78.

Sobre el compromiso que tienen los tribunales del orden jurisdiccional de emitir decisiones motivadas como medio de garantía al debido proceso, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela, Sentencia de fecha 5 de agosto de 2008, párrafos 77 y 78, pp. 22-23), sostuvo que: “77. La Corte ha señalado que la motivación “es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”. El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática.” “78. El Tribunal ha resalado que las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. En este sentido, la argumentación de un fallo debe mostrar que han sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado. Asimismo, la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores. Por todo ello, el deber de motivación es una de las “debidas garantías” incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso”.

Lo anterior, entre otras cosas, llevó al Tribunal Constitucional a formular reglas mínimas que toda decisión debe satisfacer a fin de que sea considerada motivada:

- G. En consideración de la exposición precedente, el cabal cumplimiento del deber de motivación de las sentencias que incumbe a los tribunales del orden judicial requiere:
- a. Desarrollar de forma sistemática los medios en que fundamentan sus decisiones;
 - b. Exponer de forma concreta y precisa cómo se produce la valoración de los hechos, las pruebas y el derecho que corresponde aplicar;
 - c. Manifiestar las consideraciones pertinentes que permitan determinar los razonamientos en que se fundamenta la decisión adoptada;
 - d. Evitar la mera enunciación genérica de principios o la indicación de las disposiciones legales que hayan sido violadas o que establezcan alguna limitante en el ejercicio de una acción; y
 - e. Asegurar, finalmente, que la fundamentación de los fallos cumpla la función de legitimar las actuaciones de los tribunales frente a la sociedad a la que va dirigida la actividad jurisdiccional.

*Caso Pérez Pérez vs. Medina Peña y el Procurador Fiscal del Distrito Judicial de Barahona*⁵⁷(TC/0017/13)

El Tribunal Constitucional estuvo apoderado de un RCSA respecto a una sentencia que había ordenado la devolución de un vehículo de motor, en poder del Procurador Fiscal del Distrito Judicial de Barahona, a una persona distinta al recurrente, quien alegaba ser su legítimo dueño. La solución del presente caso estuvo gobernado por el caso *Salvador Chiriboga vs. Ecuador*⁵⁸, a propósito de la determinación del concepto de propiedad, así como las restricciones al derecho de propiedad. Más aún, para el caso en cuestión, el Tribunal adoptó un concepto amplio de expropiación, en relación al principio de legalidad que debe regir en el despojo de la propiedad.⁵⁹

En este sentido, adoptando el criterio de la Corte IDH, el tribunal indicó lo siguiente

⁵⁷ Sentencia TC/0017/13, de fecha 20 de febrero de 2013, disponible en <<http://tribunalconstitucional.gob.do/node/1216>>.

⁵⁸ Corte IDH. Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo, sentencia de 6 de mayo de 2008, serie C No. 179, párrs. 55; 60; 64.

⁵⁹ Sentencia TC/0017/13, de fecha 20 de febrero de 2013, párrs. 10, (Q) - (Y), disponible en <<http://tribunalconstitucional.gob.do/node/1216>>.

s) En virtud de las disposiciones precedentemente descritas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado jurisprudencia en la que señala como atributos de la propiedad el uso y goce del bien, definiendo los bienes como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona; además, dicha Corte ha establecido un concepto amplio de propiedad, determinando que ésta comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor.

t) Asegura la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, sentencia de 6 de mayo de 2008) que *“El derecho a la propiedad privada debe ser entendido dentro del contexto de una sociedad democrática donde para la prevalencia del bien común y los derechos colectivos deben existir medidas proporcionales que garanticen los derechos individuales”*, siendo la función social de la propiedad *“un elemento fundamental para el funcionamiento de la misma”*. Por esta razón, no se trata de un derecho absoluto al permitirse, por ejemplo, su restricción por razones de utilidad pública o de interés social, siempre y cuando se practique dicha limitación según los casos y las formas establecidas por la ley y de conformidad con la Convención, afirmando dicha Corte que, en tales casos, el principio de legalidad es una condición determinante para efectos de verificar la concurrencia de una vulneración al derecho a la propiedad, y supone que la legislación que regule la privación del derecho a la propiedad deba ser clara, específica y previsible.

u) En la referida sentencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que en casos de expropiación de los bienes de una persona, el principio de legalidad es una condición determinante para efectos de verificar la concurrencia de una vulneración al derecho a la propiedad, insistiendo en que este principio supone que la legislación que regule la privación del derecho a la propiedad deba ser clara, específica y previsible.

Partiendo de lo anterior, el Tribunal Constitucional concluyó señalando que

w) Lo anterior implica, pues, que para privar a una persona de su propiedad, la autoridad correspondiente debe hacerlo observando el debido proceso de ley, consagrado en los artículos 68 y 69 de la Constitución dominicana, y en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

x) En este caso, no se evidencia que el Ministerio Público, al actuar como lo hizo, al allanar la residencia del recurrente e incautar el vehículo propiedad de éste, haya observado las normas que le autorizan a realizar tal actuación, como obtener previamente una orden judicial motivada, según las previsiones del artículo 180 del Código Procesal Penal; o que, ante la presentación de la documentación pertinente que demuestra la propiedad del vehículo en cuestión, haya observado las disposiciones de los artículos 3 y 17 de la Ley 241 sobre Tránsito de Vehículos de Motor, los cuales prescriben que la propiedad de un vehículo de motor se prueba por el certificado de propiedad (matrícula).

y) Todo lo expuesto implica, entonces, que al no observar las disposiciones legales vigentes, el Ministerio Público ha actuado arbitrariamente y ha vulnerado el derecho de propiedad del recurrente, por lo que el Tribunal Constitucional procede a acoger el presente recurso.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional, a la luz de la doctrina de la Corte IDH, resaltó la importancia del principio de legalidad, cuando se trata de injerencias en el derecho de propiedad. Por lo que al haberse comprobado en la especie una privación arbitraria del derecho de propiedad, acogió el recurso y revocó la decisión que había sido impugnada.

**El Tribunal
Constitucional, a la luz
de la doctrina de la
Corte IDH, resaltó la
importancia del
principio de legalidad,
cuando se trata de
injerencias en el
derecho de propiedad.**

Caso Esquea Guerrero y otros⁶⁰(TC/0050/13)

Otra sentencia respecto a la cual el Tribunal Constitucional se auxilió de los criterios de la Corte IDH es la Sentencia TC/0050/13, a propósito sobre las condiciones de elegibilidad y las formalidades para la inscripción de candidaturas políticas. En este tenor, el Tribunal se vio compelido a examinar la posibilidad de restringir los derechos políticos, y si procede, cuáles serían los requerimientos para una restricción o regulación válida. De esta manera, a la luz del caso *Castañeda Gutman vs. México*⁶¹, el Tribunal delineó los parámetros bajo los cuáles cualquier regulación de derechos políticos es permisible⁶².

El derecho al sufragio pasivo o derecho a ser elegido, es la prerrogativa que corresponde a todo ciudadano, que cumpla con determinados requisitos de elegibilidad, para postularse mediante candidaturas a un cargo público electivo en condiciones jurídicas de igualdad. Este derecho, sin embargo, no reviste un carácter absoluto sino relativo, pues el Estado puede regular su ejercicio siempre y cuando se observen los requerimientos de legalidad, finalidad legítima y proporcionalidad, exigidos por la jurisprudencia interamericana. En efecto, este criterio del tribunal se corresponde con el precedente que en ese sentido ha fijado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que señala: (...) *Por su parte, la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello (...)* El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados en el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana no establece modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos. La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa (*Caso Castañeda Guzmán vs. México*; Sentencia del 6 de agosto de 2008; Corte Interamericana de Derechos Humanos).

Respecto a los artículos 76 y 77 de la Ley Electoral satisfacen los requisitos de legalidad, finalidad legítima y proporcionalidad del test interamericano, por lo que, a juicio del Tribunal, se trata de formalidades para la inscripción de candidaturas independientes para optar por la presidencia de la República. Por lo que, el Tribunal Constitucional rechazó la acción directa y declaró conforme a la Constitución las disposiciones cuestionadas.

Caso Hipólito Mejía Domínguez y otros vs. García Duvergé y otros (TC/0068/13)⁶³

El Tribunal Constitucional confirmó una sentencia dictada por el Tribunal Superior Electoral, que declaró la inconstitucionalidad de varios artículos del Estatuto del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), ya que preveían la posibilidad de decisiones sumarias respecto a la expulsión de sus miembros. En este tenor, el Tribunal Constitucional sostuvo que las garantías del debido proceso deben ser observadas en los procesos sancionadores administrativos y disciplinarios⁶⁴, a raíz de la aplicación combinada de los artículos 68 y 69, numeral 10 de la Constitución, respecto al artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), y a la luz de los casos *Tribunal Constitucional vs. Perú*⁶⁵ y *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*.⁶⁶ En efecto, a juicio del Tribunal,

⁶⁰ Sentencia TC/0050/13, 9 de abril de 2013, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1328>>.

⁶¹ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 6 de agosto de 2008, serie C No. 184, párrs. 148 – 149.

⁶² Sentencia TC/0050/13, 9 de abril de 2013, Párr. 9.1.2, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1328>>.

⁶³ Sentencia TC/0068/13, de fecha 26 de abril de 2013, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1362>>.

⁶⁴ Sentencia TC/0068/13, de fecha 26 de abril de 2013, Párr. 10.1 (r), disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1362>>.

⁶⁵ Corte IDH. Caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de fecha 31 de enero del año 2001, serie C No. 71, párr. 71; Caso IvcherBronstein vs. Perú. Reparaciones y Costas, sentencia de fecha 6 de febrero del año 2001, serie C No. 74, párr. 104.

⁶⁶ Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros (270 trabajadores) vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de fecha 2 de febrero del año 2001, serie C No. 72, párrs. 126 y 127.

o) Cabe mencionar al respecto que al aplicar esta última norma la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Tribunal Constitucional vs. Perú*, ha afirmado que: *De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo (...). Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un "juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos", esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.*

p) Y en el mismo sentido, en el caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, ha precisado que:

(...) en cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.

Una vez determinado lo anterior, el tribunal concluyó que⁶⁷

t) En conclusión, el Tribunal Constitucional estima que los partidos políticos, al imponer sanciones disciplinarias a los miembros a los que se impute la comisión de un hecho contrario a sus estatutos, deben respetar los cánones constitucionales relativos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso. Por tanto, en aplicación de dicho principio, procede el rechazo del presente recurso de revisión de amparo y la confirmación de la sentencia recurrida.

*Caso Alejandro Alberto Paulino Vallejo vs. Junta Central Electoral*⁶⁸(TC/0084/13)

El presente caso versó sobre el acceso a información pública referente a nóminas que contenía datos personales, y que si los mismos debían ser divulgados por igual. El Tribunal Constitucional indicó que el libre acceso a la información pública no sólo se limita a la nómina de asesores, también “a los nombres, apellidos, salarios y bonos percibidos por todo empleado o servidor público, funcionario público, magistrados y legisladores, en fin, a toda persona que de una u otra manera perciba fondos del Estado”. El tribunal sostuvo, además, respecto a la protección de la privacidad de los funcionarios públicos, a propósito de *Fontevicchia y D'Amico vs. Argentina*⁶⁹:

f) Respecto de las limitaciones de la protección de la vida privada de los funcionarios públicos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado –mediante jurisprudencia que nos vincula y respecto de la cual este Tribunal expresa su conformidad- que “en una sociedad democrática los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y a la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente”. En relación con el carácter de interés público, la Corte sostiene que prevalece “la protección a la libertad de expresión respecto de las opiniones o informaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes”.

⁶⁷ Sentencia TC/0068/13, de fecha 26 de abril de 2013, Párr. 10.1 (t), disponible en: <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1362>>.

⁶⁸ Sentencia TC/0084/13, 4 de junio de 2013, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1544>>.

⁶⁹ Corte IDH. Caso Fontevicchia y D'Amico vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 29 de noviembre de 2011, serie C No. 238

Además, como en la especie se solicitaba, adicionalmente, los números de cédulas de las personas que figuraban en los documentos, ya que “es de carácter personal y que, además, no aporta nada en lo que respecta a la transparencia y al control de la corrupción en la administración pública, aspectos que constituyen los objetivos de la Ley No. 200-04, sobre Libre Acceso a la Información Pública”.

*Silvestre Zorrilla vs. Terrero Peña*⁷⁰ (TC/0109/13)

En ocasión de una acción de amparo a fin de que la Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional devolviera un arma de fuego que había sido incautada por hechos relacionados a una denuncia por violencia intrafamiliar, el Tribunal Constitucional ha sido apoderado de un RCSA a fin de que la sentencia de amparo sea revocada. En este tenor, el Tribunal Constitucional debía realizar una ponderación entre el derecho de propiedad, que recaía sobre el arma de fuego, el derecho a la familia, y los derechos del niño, en particular respecto al valor del interés superior del niño en la resolución del conflicto entre derechos fundamentales.

En este sentido, para la determinación de la naturaleza y extensión del principio del Interés Superior del Niño, el Tribunal examinó, entre otras, algunas decisiones de la Corte IDH al respecto, en particular los casos *Villagrán Morales y otros (Niños de la Calle) vs. Guatemala*⁷¹; *Furlan y Familiares vs. Argentina*⁷²; la opinión consultiva sobre *La Condición Jurídica de los Inmigrantes Indocumentados*.⁷³ En efecto, el Tribunal sostuvo que

n) Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al referirse a los derechos de los niños, y más específicamente al principio del *Interés Superior del Niño*, ha afirmado lo siguiente:

Este Tribunal ha señalado que revisten especial gravedad los casos en que las víctimas de violaciones a los derechos humanos son niños. La prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de los menores, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiera a menores de edad. Asimismo, el Estado debe prestar especial atención a las necesidades y los derechos de las presuntas víctimas en consideración a su condición de niñas, como mujeres que pertenecen a un grupo en una situación vulnerable. I,

Respecto del interés superior del niño, la Corte reitera que este principio regulador de la normativa de los derechos del niño se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de las niñas y los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades. En el mismo sentido, conviene observar que para asegurar, en la mayor medida posible, la prevalencia del interés superior del niño, el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que éste requiere ‘cuidados especiales’, y el artículo 19 de la Convención Americana señala que debe recibir ‘medidas especiales de protección’. En este sentido, es preciso ponderar no sólo el requerimiento de medidas especiales, sino también las características particulares de la situación en la que se halle el niño o la niña.

Por lo que, tomando en cuenta el principio del interés superior del niño, así la seguridad e integridad de la familia, a propósito del proceso penal abierto por violencia intrafamiliar, la incautación del arma de fuego ha sido justificada. En consecuencia, el Tribunal Constitucional revocó la sentencia y rechazó la acción de amparo.

⁷⁰ Sentencia TC/0109/13, 4 de julio de 2013, disponible en: <<http://tribunalconstitucional.gob.do/node/1618>>.

⁷¹ Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Fondo, sentencia de 19 de noviembre de 1999, serie C No. 63, párr. 46.

⁷² Corte IDH. Caso Furlan y Familiares vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 31 de agosto de 2012, serie C No. 246, párr. 126.

⁷³ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

El Tribunal Constitucional debía realizar una ponderación entre el derecho de propiedad, que recaía sobre el arma de fuego, el derecho a la familia, y los derechos del niño,

4. Jurisprudencia Comparada en las Decisiones del Tribunal Constitucional

Corte Constitucional de Colombia

La relación entre la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia y del Tribunal Constitucional ha sido estrecha. Tres decisiones resultan relevantes mencionar, *entre otras*.

En cuanto al objeto de la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADDI), el Tribunal ha ido delimitando el objeto de control, lo que llevo a partir de la Sentencia TC/0051/12, *caso Evelerlast*⁷⁴ a excluir a los actos administrativos de efectos particulares y concretos. Apoyado en una decisión de la Corte Constitucional de Colombia, el tribunal reforzó su argumento de la siguiente manera

8.2. Se advierte además, que el objeto de la presente acción directa en inconstitucionalidad recae sobre la comunicación u oficio ALM-AU No. 0082/2010, del veintidós (22) de septiembre de dos mil diez (2010), suscrito por el administrador local de la D.G.I.I. en la provincia de Montecristi y mediante el cual se le solicita a la accionante el pago del monto relativo al ITBIS deducido de las facturas a la clientela de la empresa por la venta de sus productos, por lo que se infiere que no se trata de una resolución u ordenanza normativa de alcance general para un sector de la economía, sino de un simple acto administrativo de efectos particulares y concretos. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional comparada ha considerado que el objeto de la acción directa en inconstitucionalidad está orientado a garantizar la supremacía de la Constitución de la República respecto de otras normas estatales de carácter infraconstitucional, pero no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas, las cuales deben encaminarse por ante la jurisdicción contenciosa-administrativa: *“La acción pública de inconstitucionalidad no es un mecanismo establecido para impugnar decisiones de la administración ni para resolver situaciones jurídicas concretas. El ordenamiento jurídico prevé otro tipo de acciones - ante la jurisdicción contencioso administrativa - para juzgar la legalidad de la convocatoria a un concurso por parte de la administración”* (Sentencia. C-568/95 de fecha 30 de noviembre de 1995; Corte Constitucional de Colombia).

Por medio de la decisión, el Tribunal Constitucional busca salvaguardar el carácter abstracto de la ADDI y excluir las situaciones jurídicas concretas para que sean resueltas por ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a propósito del artículo 165 de la Constitución. De esta forma, también, el Tribunal ha podido depurar la esfera de competencias de otros órganos a fin de que a través de los mismos tutelen la supremacía de la Constitución y los derechos fundamentales.

El caso en sí, representa la esencia de la doctrina del Tribunal respecto a la materia, pero ha admitido excepciones: actos de ejecución directa e inmediata de la Constitución⁷⁵; y actos dictados con la intención manifiesta de violar la Constitución.⁷⁶ No obstante, se advierte que el Tribunal ha manejado un concepto amplio de acto administrativo, pero con la Ley 107-13 sobre Procedimiento Administrativo, deberá plantearse excluir a los reglamentos del concepto de actos administrativos como lo dispone la ley.

En otro caso, la Sentencia TC/0049/13, *caso Anadegas*⁷⁷, el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de delimitar el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa (Artículo 50 de la Constitución). En efecto, el Tribunal conceptualizó el derecho a la libertad de empresa y a su vez precisó los elementos del mismo, a la luz del desarrollo del concepto en la jurisprudencia constitucional colombiana. En este sentido, el Tribunal Constitucional consideró que

⁷⁴ Sentencia TC/0051/12, de fecha 19 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/726>>.

⁷⁵ TC/0041/13, de fecha 15 de marzo de 2013, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1265>>, TC/0134/13, de fecha 2 de agosto de 2013, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1688>>.

⁷⁶ TC/0127/13, de fecha 2 de agosto de 2013, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1665>>.

⁷⁷ Sentencia TC/0049/13, de fecha 9 de abril de 2013, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1327>>.

9.2.2. El derecho a la libertad de empresa, consagrado en el artículo 50 de la Constitución de la República, puede ser conceptualizado como la prerrogativa que corresponde a toda persona de dedicar bienes o capitales a la realización de actividades económicas dentro del marco legal del Estado y en procura de obtener ganancias o beneficios lícitos. Esta es la concepción más aceptada en el derecho constitucional comparado, tal y como se puede evidenciar de la jurisprudencia que en ese sentido ha desarrollado la Corte Constitucional colombiana: “La libertad de empresa comprende la facultad de las personas de afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia. Esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica; (ii) la libre iniciativa privada” (Ver Sentencia C-263/11, de fecha 6 de abril del 2011; Corte Constitucional de Colombia).

En el caso en concreto, a juicio del Tribunal, la resolución impugnada no colocaba obstáculos a los detallistas de gasolina “concurrir al mercado, ofrecer condiciones y ventajas comerciales que consideren oportunas, ni la posibilidad de contratar con cualquier consumidor y usuario; condiciones que configuran la libre competencia, de conformidad con la jurisprudencia constitucional comparada (Ver Sentencia C-263/11, de fecha 6 de abril del 2011; Corte Constitucional de Colombia)”.⁷⁸ Como se observa, como resultado del diálogo *inter cortes*, el Tribunal Constitucional ha podido construir el concepto *iusfundamental* de la libertad de empresa a raíz de los pronunciamientos de la Corte de Colombia.

En un caso relativo a la imprescriptibilidad de la reclamación de filiación⁷⁹, la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia fue un punto de referencia, en cuanto a ciertos conceptos fundamentales. En este sentido, el Tribunal Constitucional hasta la fecha no había adoptado un concepto sobre los derechos fundamentales, considerando apropiado el concepto elaborado por la Corte Constitucional de Colombia en su jurisprudencia. En este tenor, el Tribunal Constitucional estimó lo siguiente:

La Corte Constitucional de Colombia, mediante sentencia No. SU-225, de 1998, ha definido qué son los derechos fundamentales, y ha establecido que son aquellos que: se encuentran reconocidos directa-indirectamente en el texto de la Constitución como derechos subjetivos de aplicación inmediata, se trata de derechos de tal magnitud para el orden constitucional que su vigencia no puede depender de decisiones políticas de los representantes de las mayorías.

Tampoco el Tribunal había adoptado un concepto de la dignidad humana, tal como ha sido reconocida en los artículos 5 y 38 de la Constitución. En efecto, el Tribunal consideró lo siguiente, al observar la similitud existente entre el reconocimiento de la dignidad humana en la Constitución dominicana y en la Constitución de Colombia

Del estudio combinado de los artículos 5, 7 y 8 de la Ley Sustantiva se desprende que el respeto a la dignidad humana es una función esencial en la que se fundamentan la Constitución y el estado social y democrático de derecho en la República Dominicana, posición similar asumió la Corte Constitucional de Colombia en su Sentencia C-521-98, cuando señaló que: El reconocimiento superior de la dignidad como principio fundante de nuestro ordenamiento constitucional, exige un trato especial para el individuo, de tal forma que la persona se constituye en un fin para el Estado que vincula y legitima a todos los poderes públicos, en especial al juez, que en su función hermenéutica debe convertir este principio en un parámetro interpretativo de todas

⁷⁸ Sentencia TC/0049/13, de fecha 9 de abril de 2013, Párr. 9.2.4, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1327>>.

⁷⁹ Sentencia TC/0059/13, de fecha 15 de abril de 2013, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1337>>.

las normas del ordenamiento jurídico. De lo expuesto fluye que cuando el Estado, independientemente de cualquier consideración histórica, cultural, política o social, establece normas sustanciales o procedimentales dirigidas a regular las libertades, derechos o deberes del individuo, sin tener presente el valor superior de la dignidad humana, serán regulaciones lógicas y sociológicamente inadecuadas a la índole de la condición personal del ser humano y, contrarias a la Constitución, en la medida en que se afectarían igualmente los derechos fundamentales, dado que éstos constituyen condiciones mínimas para la "vida digna" del ser humano; en efecto, cuando se alude a los derechos fundamentales, se hace referencia a aquéllos valores que son ajenos a la dignidad humana.

Por último, en una de las sentencias más importantes de 2012, la Sentencia TC/0093/12, *caso Santana Francisco*, en ocasión de la inconstitucionalidad de un decreto que discriminaba a personas de la tercera edad, en razón de la edad, para el acceso a viviendas de interés social, al fijar una edad límite para terminar de pagar las cuotas de las mismas, el Tribunal Constitucional estimó que tal medida supone una violación a la cláusula de no retroceso y a la cláusula de desarrollo progresivo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), a propósito del derecho a una vivienda digna. En este sentido, el Tribunal Constitucional estimó, al declarar la inconstitucionalidad de la disposición cuestionada, que

En ese orden de ideas, el contrato de venta de viviendas de interés social es un contrato que tiene un carácter de naturaleza mixta, sujeto a un régimen especial, pues las viviendas enajenadas constituyen bienes del dominio privado del Estado, cuya venta, si bien contempla aspectos regulados por el derecho civil, requiere sin embargo de la autorización del Congreso Nacional cuando el monto del inmueble supere determinada suma (*Artículo 37.19 de la Constitución del 2002 y 93.1.k de la Constitución del 2010*). Asimismo, el contrato de venta de viviendas de interés social tiene como finalidad esencial garantizarle a la población dominicana con menor capacidad económica el disfrute del derecho a una vivienda digna (*Artículo 59 de la Constitución de la República*) mediante la adquisición de un inmueble vendido por el Estado, bajo condiciones más favorables que las imperantes en el mercado inmobiliario privado. Dichas condiciones de accesibilidad a la propiedad de las viviendas de interés social revisten, por la naturaleza prestacional del derecho a la vivienda digna como derecho social, de una protección jurídica especial -respecto de otros derechos fundamentales- sustentada esencialmente sobre la base del principio de progresividad y la cláusula de no retroceso en materia de derechos económicos, sociales y culturales que impide a las instituciones del Estado desmejorar las condiciones originalmente preestablecidas salvo razones rigurosamente justificadas. Tal es el criterio que en ese sentido desarrolla la jurisprudencia constitucional comparada: “La denominada cláusula de no retroceso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, supone que una vez logrados ciertos avances en la concreción de los derechos económicos, sociales y culturales en medidas de carácter legislativo o reglamentario, las condiciones preestablecidas no pueden ser desmejoradas sin el cumplimiento de una rigurosa carga justificativa por las autoridades competentes...En ciertos casos el mandato de progresividad y la prohibición de medidas regresivas puede estar en estrecha conexión con el principio de confianza legítima, pues en última instancia ambos presentan un elemento común cual es el respeto por parte de las autoridades estatales del marco jurídico o fáctico previamente creado para la satisfacción de derechos prestacionales. También desde la perspectiva del principio de confianza legítima es reprochable el cambio intempestivo de las condiciones previamente definidas por la Administración para la satisfacción de derechos prestacionales, y a ésta en todo caso le corresponde la carga argumentativa de justificar el cambio intempestivo de las reglas de juego inicialmente acordadas” (*Sentencia T-1318/05 de fecha 14 de diciembre del 2005; Corte Constitucional de Colombia*).

Tribunal Constitucional de Perú

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Perú ha sido fuente activa de consulta por parte del Tribunal Constitucional, en particular en temas relacionados al derecho procesal constitucional.

El Tribunal Constitucional ha considerado que tiene la facultad de asegurar la efectividad de los procedimientos constitucionales⁸⁰, así como subsanar la inadecuada regulación de los procesos y procedimientos constitucionales.⁸¹ Esto lo ha hecho el Tribunal Constitucional sobre la base del concepto de autonomía procesal, el cual ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional de Perú.

En este tenor, en la Sentencia TC/0039/12⁸², caso *Mencía Capellán*, el Tribunal Constitucional adoptó el criterio del Tribunal Constitucional de Perú⁸³ sobre la autonomía procesal del Tribunal constitucional, a fin de subsanar las carencias de los procesos y procedimientos constitucionales, a propósito de quién debe realizar la notificación tanto del recurso de revisión como de la solicitud de suspensión y los plazos bajo los cuales se regula la notificación de la solicitud de suspensión. En efecto, el Tribunal sostuvo que

h) Ante tal situación, el Tribunal tiene dos alternativas: no resolver el caso que se le ha presentado, a consecuencia de la imprevisión o laguna legislativa, o llenar dicha laguna aplicando en este caso el principio de autonomía procesal desarrollado por la doctrina alemana e implementado por algunos tribunales constitucionales de la región; i) El principio de autonomía procesal faculta al Tribunal Constitucional a establecer mediante su jurisprudencia normas que regulen el proceso constitucional “... en aquellos aspectos donde la regulación procesal constitucional presenta vacíos normativos o donde ella debe ser perfeccionada o adecuada a los fines del proceso constitucional. La norma así establecida está orientada a resolver el concreto problema - vacío o imperfección de la norma - que el caso ha planteado y, sin embargo, lo trascenderá y será susceptible de aplicación ulterior debido a que se incorpora, desde entonces en la regulación procesal vigente”.

En este tenor, el Tribunal consideró que dicha técnica es coherente con el Principio de Efectividad en la LOTCPC. En efecto, el Tribunal estimó que

j) El principio de autonomía procesal es coherente con el de efectividad previsto en el artículo 7.4 de la referida Ley 137-11, texto que establece lo siguiente: “Efectividad. Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades”.

El Tribunal Constitucional justificó la necesidad de hacer uso de la técnica de la autonomía procesal, indicando que:

La aplicación del referido principio de autonomía procesal es imperioso en la especie, ya que de lo contrario permanecería en un limbo jurídico, en la medida que habría que esperar de manera indefinida que el demandante en suspensión notificare la demanda y, al mismo tiempo, que los demandados depositaran su escrito de defensa.

⁸⁰ Sentencia TC/0038/12, de fecha 13 de septiembre de 2012, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/567>>, entre otras: “9. d) El Tribunal Constitucional tiene la facultad, en este caso y en cualquier otro caso, de interpretar y aplicar las normas procesales en la forma más útil para la efectividad de la justicia constitucional”.

⁸¹ Sentencia TC/0071/13, de fecha 7 de mayo de 2013, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1443>>.

⁸² Sentencia TC/0039/12, de fecha 13 de septiembre de 2012, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/568>>.

⁸³ Tribunal Constitucional de Perú, RTC0025-2005PI, Fj 19 y 20.

Con respecto al derecho a un juez imparcial, en la Sentencia TC/0050/12⁸⁴, el Tribunal Constitucional consideró la constitucionalidad de la posibilidad de recusar a un juez, condicionado al pago previo de una fianza, a fin de que la recusación formulada sea conocida. En este tenor, a fin de determinar la inconstitucionalidad del artículo 382 del Código de Procedimiento Civil, el Tribunal Constitucional tuvo que delimitar el contenido esencial del derecho a un juez imparcial, para lo cual adoptó el criterio dado por el Tribunal Constitucional de Perú en el sentido siguiente:

9.2.4) Por su parte, el Tribunal Constitucional del Perú, al conceptualizar el derecho fundamental al juez imparcial expresa: *“En tanto que derecho fundamental, el derecho a un juez imparcial tiene un contenido constitucionalmente protegido. Ese contenido está relacionado con aquello que el Tribunal ha identificado como las dos vertientes de la imparcialidad, a saber: la imparcialidad subjetiva y la imparcialidad objetiva. (...) En lo que respecta a la imparcialidad subjetiva, ésta se refiere a cualquier compromiso que pudiera tener el juez con las partes procesales o con el resultado del proceso. Desde esta perspectiva, el derecho a un juez imparcial garantiza que una persona no sea sometida a un proceso o procedimiento en el que el juez, o quien está llamado a decidir sobre la cuestión litigiosa, tenga algún tipo de compromiso con alguna de las partes o con el resultado del mismo. (...) Al lado de la dimensión subjetiva, el Tribunal también ha destacado en el principio de imparcialidad una dimensión objetiva, referida a la influencia negativa que puede tener en el juez la estructura del sistema, restándole imparcialidad, es decir, si el sistema no ofrece suficientes garantías para desterrar cualquier duda razonable”* (Sentencia 00197-2010-PA/TC de fecha 24 de agosto de 2010 del Tribunal Constitucional de Perú).

No obstante, otra significativa influencia del Tribunal Constitucional de Perú en el Tribunal Constitucional de la República Dominicana ha sido en el tema referente a las sentencias interpretativas. En efecto, la LOTCPC sólo prevé dentro del catálogo de sentencias interpretativas las sentencias interpretativas desestimatorias, aditivas y exhortativas, pero dejando abierta la posibilidad de adoptar otras modalidades utilizadas en el derecho procesal constitucional comparado.⁸⁵

En este tenor, en ocasión de la inconstitucionalidad de un decreto que discriminaba a personas de la tercera edad, en razón de la edad, para el acceso a viviendas de interés social, al fijar una edad límite para terminar de pagar las cuotas de las mismas, el Tribunal sostuvo que

Al resultar inconstitucional esa limitación establecida en la parte *in fine* del literal a), del artículo I del decreto sometido al examen de inconstitucionalidad y no el texto íntegro de ese literal, procede declarar su nulidad mediante la modalidad de una sentencia reductora, la cual es conceptualizada en el derecho constitucional comparado de la siguiente manera: *“Las sentencias reductoras: Son aquellas que señalan que una parte (frases, palabras, líneas, etc.) del texto cuestionado es contraria a la Constitución, y ha generado un vicio de inconstitucionalidad por su redacción excesiva y desmesurada (...) En ese contexto, la sentencia ordena una restricción o acortamiento de la “extensión” del contenido normativo de la ley impugnada. Dicha reducción se produce en el ámbito de su aplicación a los casos particulares y concretos que se presentan en la vía administrativa o judicial”* (Sentencia N. 004-2004-CC/TC de fecha 31 de diciembre de 2004 del Tribunal Constitucional de Perú).

El Tribunal Constitucional ha considerado que tiene la facultad de asegurar la efectividad de los procedimientos constitucionales, así como subsanar la inadecuada regulación de los procesos y procedimientos constitucionales.

⁸⁴ Sentencia TC/0050/12, de fecha 16 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/662>>.

⁸⁵ Ley 137-11, LOTCPC, Art. 47.

El Tribunal Constitucional sostuvo, además, que dicha modalidad de sentencias es permitida en el derecho constitucional dominicano. En este tenor,

Esta modalidad de sentencia es permitida en el derecho constitucional dominicano, en virtud de las disposiciones del párrafo III, del artículo 47 de la Ley No. 137-II, que le permite al Tribunal Constitucional adoptar cualquier modalidad de sentencia "...admitida en la práctica constitucional comparada".

De esta forma, utilizando esta modalidad de sentencia interpretativa en el sentido adoptado por el Tribunal Constitucional de Perú, le permitió depurar el contenido normativo de la disposición que había sido cuestionada, mediante su reducción.

Tribunal Constitucional Español

Al igual que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Perú, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España ha tenido una influencia notable en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Tanto en el aspecto procesal, como sustantivo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España ha sido muy ilustrativa y beneficiosa para resolver cuestiones que aunque son novedosas para la jurisdicción constitucional dominicana, no lo son en otras jurisdicciones como la española.

La contribución más significativa de la doctrina del Tribunal Constitucional de España ha sido servir de base para la interpretación adecuada del concepto de "especial trascendencia y relevancia constitucional", que condiciona la admisibilidad del RCSA y del RCDJ, cuando se trata de violaciones a derechos fundamentales. En este tenor, el Tribunal Constitucional observó, en la Sentencia TC/0007/12⁸⁶, que

El recurso de revisión no satisface los requerimientos previstos en el artículo 100 de la Ley No.137-II, que, de manera taxativa y específica, sujeta la admisibilidad de los recursos de revisión: "(...) a la especial trascendencia o relevancia constitucional de la cuestión planteada, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales".

En efecto, el recurso de revisión del señor Víctor Radhamés Severino Fonet que nos ocupa carece de especial trascendencia o relevancia constitucional, puesto que tal condición sólo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos: 1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.

En la Sentencia TC/0010/12⁸⁷, entre otras, se hizo explícita la referencia a la Sentencia STC 159/2009 del Tribunal Constitucional de España, en cuanto a los elementos que identifican la especial trascendencia y relevancia constitucional

⁸⁶ Sentencia TC/0007/12, de fecha 22 de marzo de 2012, párr. 9. (b), disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/209>>.

⁸⁷ Sentencia TC/0010/12, de fecha dos de mayo de 2012, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/266>>.

Al igual que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Perú, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España ha tenido una influencia notable en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

concretadas en la Sentencia TC/0007/12. En este tenor, expuso el tribunal en la Sentencia TC/0011/12⁸⁸:

Para la aplicación del indicado artículo 100, este Tribunal, siguiendo los lineamientos jurisprudenciales del Tribunal Constitucional Español (sentencia del 25 de septiembre de 2009), fijó su posición al respecto (TC-0007-12, del 22 de marzo de 2012, p.9), estableciendo que la mencionada condición de admisibilidad “sólo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos: 1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional.”

Respecto al derecho a la información y el derecho a la libertad de expresión, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia TC/0011/12⁸⁹, ha asumido la doctrina del Tribunal Constitucional de España en su sentencia STC 171/1990, en cuanto a la posición preferente del derecho a la información y a la libertad de expresión. Asimismo, en la Sentencia TC/0031/13⁹⁰, el Tribunal Constitucional asumió el concepto de contenido esencial de los derechos fundamentales de aquel que fue adoptado por el Tribunal Constitucional de España en su sentencia 11/1985, a propósito de la potestad legislativa para regular derechos fundamentales

Se parte de la idea de que todo derecho y libertad fundamental posee un contenido esencial que constituye su razón de ser,

7.1. Para determinar si la Ley Electoral en su Artículo 86 es contraria a la Constitución de la República, se precisa establecer si dicha legislación afecta el contenido esencial del derecho a elegir que tienen los ciudadanos dominicanos. En este sentido, cabe recordar que el legislador tiene la potestad de regular el ejercicio de tales derechos, en atención a lo dispuesto por el artículo 74.2 de nuestra Carta Sustantiva, que reza: “Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: (...) 2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad...”.

7.2. Tal y como lo indica la doctrina más socorrida en la materia, la teoría del contenido esencial es un aporte del pensamiento alemán a las ciencias jurídicas. Con base en ella, se parte de la idea de que todo derecho y libertad fundamental posee un contenido esencial que constituye su razón de ser, de tal forma que si se vulnera, negándolo o desconociéndolo, el resultado sería la imposibilidad material y jurídica de su ejercicio. Este concepto quedó consagrado en la Constitución alemana en su artículo 19, numeral 1, donde se estableció la posible restricción de un derecho fundamental mediante ley o en virtud de una ley, y en el ordinal 2 del mismo artículo, donde se disponía que “en ningún caso un derecho fundamental podrá ser violado en su esencia”.

7.3. Por su parte, el Tribunal Constitucional Español ha definido el contenido esencial como “aquella parte del contenido de un derecho sin el cual este pierde su peculiaridad, o, dicho de otro modo, lo que hace que sea reconocible como derecho perteneciente a un determinado tipo. Es también aquella parte del contenido que es ineludiblemente necesaria para que el derecho permita a su titular la satisfacción de aquellos intereses para cuya consecución el derecho se otorga...se rebasa o desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo que resulta más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección” (Sentencia No. 11/1981 de Tribunal Constitucional, Pleno, 8 de Abril de 1981).

⁸⁸ Sentencia TC/0011/12, de fecha 3 de mayo de 2012, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/272>>.

⁸⁹ Sentencia TC/0011/12, de fecha 3 de mayo de 2012, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/272>>.

⁹⁰ Sentencia TC/0031/13, de fecha 15 de marzo de 2013, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/1255>>.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha adoptado el criterio del Tribunal Constitucional de España (ATC 310/2001) en cuanto a la procedencia de la solicitud de suspensión, en ocasión de un RCDJ. En efecto, en la Sentencia TC/0040/12, *caso Brea Cruz*, el Tribunal Constitucional rechazó la solicitud de suspensión de una sentencia que se contrae al pago de una suma de dinero, porque no suponía la causa de un daño irreparable, criterio que se mantiene hasta la fecha. En tal sentido, el Tribunal estimó lo siguiente

Es facultad del Tribunal Constitucional que, a pedido de la parte interesada, pueda ordenar la suspensión de la ejecución de las sentencias de los tribunales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, conforme a lo previsto en el artículo 54.8 de la referida Ley 137-2011, cuyo texto establece lo siguiente “El recurso no tiene efecto suspensivo, salvo que, a petición, debidamente motivada, de parte interesada, el Tribunal Constitucional disponga expresamente lo contrario”.

La presente demanda en suspensión se rechaza, toda vez que la ejecución de esta sentencia se refiere a una condena de carácter puramente económico, que sólo genera en el demandante la obligación de pagar una suma de dinero, y en el caso de que la sentencia sea revocada la cantidad económica y sus intereses podrán ser subsanados; en ese sentido se ha referido el Tribunal Constitucional Español, al establecer que “la obligación de pagar o entregar una determinada cantidad de dinero (...) mediante la restitución de la cantidad satisfecha y, en su caso, el abono de los intereses legales que se consideren procedentes (ATC 310/2001)”.

En cuanto al recurso de revisión, el Tribunal Constitucional adoptó el *rationale* del Tribunal Constitucional Español del por qué la exigencia del agotamiento de las vías de recurso disponibles en la vía judicial, a fin de admitir el RCDJ, a propósito del artículo 53.3, literal B. En efecto, en la Sentencia TC/0121/13, *caso Cedano Vda. Cedeño y otros*, el Tribunal Constitucional consideró lo siguiente:

d) Dentro de este marco conceptual, en su Sentencia TC/0090/12, este tribunal declaró inadmisibles un recurso de revisión constitucional, entre otros motivos, porque se trataba de una sentencia dictada por una corte de apelación, susceptible de ser recurrida en casación y, por tanto, sin haberse previamente agotado las vías jurisdiccionales para la subsanación de la violación. En igual línea de pensamiento se ha manifestado el Tribunal Constitucional español (ATC 082/1981), al expresar que: (...) *el Tribunal Constitucional está abierto solamente cuando las resoluciones judiciales correspondientes no remedien la violación constitucional denunciada primeramente ante los Juzgados y Tribunales que integran el poder judicial (...)*.

Finalmente, una notable influencia del Tribunal Constitucional de España en la doctrina del Tribunal Constitucional, ha sido con el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva (STC 32/1982). En este tenor, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0110/13, *caso Asociación Dominicana de Alguaciles*, sostuvo que

En el presente caso, es preciso hacer referencia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consignado en el artículo 69 de la Constitución de la República, el cual comprende – según palabras del Tribunal Constitucional Español– un contenido complejo que incluye los siguientes aspectos: el derecho de acceso a los tribunales; el derecho a obtener una sentencia fundada en derecho; el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales; y el derecho al recurso legalmente previsto.

Al parecer el Tribunal Constitucional, adopta la de los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional de España, en la cual intenta diferenciar entre debido proceso y tutela. Sin embargo, todavía el tribunal no ha concretado su doctrina al respecto.

Tribunal Supremo de Venezuela

La referencia a la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela no ha sido del todo frecuente, pero sí sustancial. De hecho, parte de la doctrina relevante, en cuanto al objeto de control de la ADDI, ha sido influencia – *implícitamente* – Del Tribunal Supremo de Justicia. No obstante esto, el Tribunal Constitucional se ha valido de la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela a fin de resolver cuestiones procesales que se han suscitado en el recurso de revisión constitucional y en la acción de amparo de cumplimiento.

En la Sentencia TC/0046/12⁹¹, caso Amado Calcaño, el Tribunal Constitucional observó que el RCDJ había sido interpuesto por un abogado a nombre de una persona que ya había fallecido antes de que iniciaran los procedimientos. Como las actuaciones procesales iniciaron después del fallecimiento del recurrente, se incurrió en una grave irregularidad procesal que conlleva a la inexistencia del recurso de revisión. En este sentido, el Tribunal Constitucional, ante el fraude procesal, estimó que la inexistencia del recurso es una sanción ante irregularidades graves, doctrina que adoptó del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela

En una especie parecida a la que nos ocupa, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Venezuela aplicó la tesis de la inexistencia, en los términos siguientes: “Tomando en cuenta lo anterior esta Sala estima que debe declararse constatado el fraude procesal en el presente caso, tal como lo señaló el fallo apelado. Ahora bien, en aplicación de la doctrina sentada en la citada decisión del 9 de marzo de 2000, en resguardo del orden público constitucional y con el propósito de evitar que el proceso se convierta en un fraude contra la administración de justicia, esta Sala estima que no resulta procedente anular las actuaciones a partir del auto de admisión de la demanda [...] como lo consideró el fallo apelado, sino declarar inexistente dicho juicio, y así se declara” (Sentencia sobre el Expediente 00- 2927 del 22 de junio 2001, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela).

El criterio jurisprudencial expuesto en el párrafo anterior fue reiterado en una sentencia más reciente. En efecto, la indicada Sala estableció: “ Se concluye entonces que el fraude procesal resulta absolutamente contrario al orden público, pues impide la correcta administración de justicia, por ello puede el juez de oficio pronunciarse sobre su existencia y tiene el deber de hacerlo ante todo alegato que le sea formulado en el proceso que se está ventilando ante él o en un juicio autónomo de fraude [...] No obstante, si del expediente surgen elementos que demuestren la utilización del proceso con fines diversos a los que constituyen su naturaleza, podrá ser declarado ex officio el fraude procesal y, por ende, la inexistencia del juicio, cumpliéndose así la función tuitiva del orden público que compete a esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. En efecto, la tución judicial de la Constitución, permite al Juez de oficio, eliminar cualquier efecto de las actividades inconstitucionales que conozca en su función jurisdiccional. Esta tución o defensa del orden público constitucional es un deber de los jueces, cuando en los casos que conozcan se topen con actuaciones violatorias del orden público. (Sentencia sobre el Expediente No. 09- 0467 del 18 de julio de 2012, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia).

De modo que, cuando existen irregularidades procesales graves, en particular al orden público, se sanciona con la inexistencia, pero si son irregularidades menos graves, entonces se sanciona con la nulidad. El Tribunal Constitucional, partiendo quizás del criterio del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, tendrá que definir más y más las fronteras entre la inexistencia y la nulidad.

En la Sentencia TC/0016/13⁹², caso *Comisión Nacional de Derechos Humanos y otros*, el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la legitimación activa en la acción de amparo de cumplimiento. En este tenor, al

⁹¹ Sentencia TC/0046/12, de fecha 3 de octubre de 2012, disponible en <<http://www.tribunalconstitucional.gob.do/node/610>>.

⁹² Sentencia TC/0016/13, de fecha 22 de febrero de 2013, disponible en <<http://tribunalconstitucional.gob.do/node/1214>>.

tratarse de actos que abordan temas de interés general y cuyo cumplimiento han de beneficiar a toda la comunidad, coinciden con la idea de interés difuso. En este sentido, el Tribunal Constitucional adopta el concepto de interés difuso de la Sala Constitucional de Venezuela

i) Las características de los derechos a que se refieren las indicadas resoluciones coinciden con la definición de interés difuso establecida por la jurisprudencia. En efecto, según la Sala Constitucional de Venezuela el interés difuso “(...) atañe a todo el mundo (pluralidad de sujetos), esto es, a personas que -en principio- no conforman un sector poblacional identificable e individualizado, y que sin vínculo jurídico entre ellos, se ven lesionados o amenazados de lesión. Los derechos o intereses difusos se fundan en hechos genéricos, contingentes, accidentales o mutantes que afectan a un número indeterminado de personas y que emanan de sujetos que deben una prestación genérica o indeterminada, en cuanto a los posibles beneficiarios de la actividad de la cual deriva tal asistencia, como ocurre en el caso de los derechos positivos como el derecho a la salud, a la educación o a la obtención de una vivienda digna, protegidos por la Constitución y por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (Sala Constitucional de Venezuela, Sentencia 3648/2003, del 19 de diciembre de 2003).

h) La legitimación para accionar en amparo de cumplimiento corresponde a cualquier persona cuando, como ocurre en la especie, se trate de la defensa de intereses difusos, en aplicación del párrafo II del referido artículo 105 de la indicada Ley 137-11, texto que establece que: “Cuando se trate de la defensa de derechos colectivos y del medio ambiente o intereses difusos o colectivos podrá interponerlo cualquier persona o el Defensor del Pueblo.”

En consecuencia, la defensa de intereses difusos vía el amparo de cumplimiento, deberá entenderse el término difuso según el Tribunal Constitucional dominicano ha adoptado de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Venezuela.

Finalmente, el Tribunal Constitucional de la República Dominicana ha sido influenciado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Venezuela, en cuanto al objeto de la acción directa en inconstitucionalidad, en particular, respecto a los actos administrativos. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha considerado que los actos administrativos no pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad (por todas, Sentencia TC/0051/12; TC/0073/12; TC/0002/13; TC/0015/13; TC/0041/12; TC/00117/13; TC/127/13; TC/0134/13), pero no es absoluta dicha prohibición (TC/0015/13, cuando el acto ha sido dictado en virtud de una ley de desarrollo constitucional; TC/0041/13; TC/127/13, cuando ha sido dictado un acto con la deliberada finalidad de violar la Constitución; TC/0134/13) . De hecho, en la Sentencia TC/0041/13, caso *Ferreras Concepción*, el Tribunal Constitucional admite que

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

Esto es sin duda parte de la doctrina del Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, cuando indica en su jurisprudencia constante, que “dichos actos esté de tal manera, clara e indubitadamente atribuida por la Constitución al órgano ejecutante que no requiera de una ley habilitante que regule su ejercicio que la misma Constitución no lo reserve (en su ejercicio) a la creación de una ley”.⁹³ Existen diferencias sustanciales: (i) la Constitución de Venezuela consagra este tipo de competencias, por ello creemos que el TC dominicano no citó expresamente a la Sala Constitucional, aunque es un argumento lógico que se deriva por la estructura de la justicia constitucional, que en cierto sentido, es

⁹³ Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, Sentencia No. 6/2000, del 27 de enero de 2000 (Caso: Milagros Gómez y otros); Sentencia No. 2748/2001, del 20 de diciembre de 2001, caso: “Javier Elechiguerra Naranjo”, Sentencia No. 203/2012, del 29 de febrero de 2012, caso: Nelson Mezerhane”.

parecida a la de Venezuela con ciertos matices; y (ii) mientras en Venezuela requiere una reserva legal para obstaculizar la impugnación de un acto administrativo por medio de la acción directa, la doctrina del TC dominicano lo limita a que tan sólo exista una ley que regule para que exista un impedimento para que la acción directa no proceda.⁹⁴

Para citar este artículo

Julio J. Rojas Báez, “Control preventivo de tratados. Bloque de constitucionalidad. Aplicación de la jurisprudencia comparada e interamericana en las decisiones del Tribunal Constitucional”. *Papeles del CUEPS*, no. 2, octubre de 2013, publicación del Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, Santo Domingo. Disponible en: <<http://www.pucmm.edu.do/RSTA/Academico/viii/centros/cueps/Documents/Tribunal%20Constitucional.pdf>>.

⁹⁴Véase, sobre la crítica a la inadmisión de los actos administrativos para su impugnación vía acción directa, Eduardo Jorge Prats, “Tribunal Constitucional y Control de la Administración”, (13 de diciembre de 2012). Disponible en: <<http://www.hoy.com.do/opiniones/2012/12/13/458703/Tribunal-Constitucional-y-control-de-la-Administracion>>, además, Eduardo Jorge Prats, Acción en inconstitucionalidad entró en coma, *Periódico Hoy* 8 de noviembre de 2011. Disponible en: <<http://www.hoy.com.do/opiniones/2012/11/8/453988/La-accion-en-inconstitucionalidad-entro-en-coma>>, una réplica al Prof. Eduardo Jorge Prats en: Reyes-Torres, Amaury A., *Control de Constitucionalidad: ¿están exentos de control de constitucionalidad los actos excluidos de la acción directa en inconstitucionalidad?*, November 29, 2012. Working Paper 3/2012-AART. Disponible en: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2186372>.

El amparo como garantía de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Nassef Perdomo Cordero¹



Nassef Perdomo

El presente trabajo tiene como objetivo estudiar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional durante sus primeros quinientos días. Hacemos especial énfasis en el examen de las decisiones evaluadas en ocasión de recursos de revisión de sentencias de amparo. Dadas las características propias de la acción de amparo, son las más apropiadas para determinar cómo falla el Tribunal Constitucional cuando los ciudadanos acuden directamente al sistema de justicia constitucional para buscar la salvaguarda de sus derechos. Por ello, su estudio merece hacerse de forma especializada aunque, necesariamente, no representan el universo de las decisiones del Tribunal Constitucional en materia de derechos fundamentales.

Uno de los retos que esto enfrenta es que el universo de sentencias del Tribunal

Constitucional en revisión de amparo es limitado. Aunque éste ha emitido a la fecha cerca de 240 sentencias, en realidad ese número incluye el ejercicio del conjunto de sus facultades y competencias. El Tribunal Constitucional ha fallado sólo 52 sentencias en revisión de amparos. Y buena parte de éstas han sido desestimaciones o inadmisibilidades. Es decir, la muestra con la que debemos trabajar es limitada.

Sin embargo, esto no quiere decir que cualquier estudio sobre sus decisiones en materia de revisión de amparos es inútil. Por el contrario, ayuda a ver cómo el Tribunal entiende la función de la jurisdicción constitucional como garante de los derechos fundamentales. Aunque no son muchas, las sentencias del Tribunal sí permiten distinguir el contorno cada vez menos difuso de sus posiciones en materia de derechos fundamentales.

I. El estado social y democrático de derecho y las garantías de los derechos fundamentales

No hay que olvidar que la jurisdicción constitucional con un tribunal superior especializado es una innovación dentro del ordenamiento jurídico dominicano. Y que, además, coincide con una concreción del papel del Estado frente a los derechos fundamentales que hace más énfasis en los derechos sociales.

Es a partir de la reforma constitucional de enero de 2010 que la Constitución

dominicana define al Estado dominicano como un “Estado social y democrático de Derecho” (ESSD). En el derecho constitucional contemporáneo, la apuesta por un ESSD es un cambio radical en la concepción que el Estado dominicano tiene de sí mismo. Se fundamenta en tres pilares normativos. Los artículos 5, 7 y 8 constitucionales:

¹ Licenciado en Derecho, diploma en estudios avanzados en derecho constitucional (DEA) . Consultor externo de la Fundación Institucionalidad y Justicia.

Art. 5. Fundamento de la Constitución. La Constitución se fundamenta en el respeto a la dignidad humana y en la indisoluble unidad de la Nación, patria común de todos los dominicanos y dominicanas.

Art. 7. Estado Social y Democrático de Derecho. La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.

Art. 8. Función esencial del Estado. Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

Es importante señalar que la mayor parte de los derechos previstos en la nueva Constitución ya existían en la anterior. El artículo 8 constitucional ya establecía la protección de los derechos como razón de ser del Estado. De hecho, el párrafo capital del antiguo artículo 8 tiene la misma esencia del actual artículo 8 arriba transcrito:

Art. 8. Constitución de la República Dominicana 2002. Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas(...):

Como puede verse, sin embargo, una comparación entre ambos textos deja en evidencia que en el actual sistema constitucional se privilegia la figura de la persona como sujeto de derechos y de la dignidad que la Constitución relaciona con estos. De igual forma, se enfatiza la garantía de los derechos como una de las consecuencias fundamentales de su reconocimiento constitucional.

El artículo 69 constitucional manda a que el Estado, a través del sistema de justicia, garantice el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Su párrafo capital afirma que:

Art. 69. Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación.

Este mandato, claro, estaba ausente de las Constituciones anteriores, lo que llevó a los tribunales de la República a justificar su rol de garantes de los derechos a través de la aplicación de los tratados internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad. Especialmente con la aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). Muestra de esto es que el amparo sólo fue reconocido como una institución jurídica efectiva en nuestro ordenamiento a partir de la sentencia No. 9 del 24 de febrero de 1999. El célebre caso *Avon*. En la misma, la Suprema Corte de Justicia reconoció que, en aplicación del artículo 25.1 de la CADH, “*Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales*”. Es relevante que esta sentencia se emitió más de veinte años luego de que República Dominicana se adhiriera al sistema interamericano de derechos humanos.

Para que se reconociera la vigencia del bloque de constitucionalidad se tuvo que esperar a la Resolución 1920-2003 emitida por la Suprema Corte de Justicia el 13 de noviembre de 2003. En esta Resolución, la Suprema Corte de Justicia reconoció la importancia de los derechos y sus garantías como elementos esenciales de la democracia. Con esto abandonó la disociación entre el procedimiento democrático y los derechos, asumiendo la “democracia sustancial” como norte del accionar del Estado dominicano. Entre sus considerandos se puede encontrar los siguientes argumentos:

Atendido, que en un Estado constitucional y democrático de derecho, el reconocimiento y

tutela de los derechos fundamentales, constituye la dimensión sustancial de la democracia; Atendido, que estos derechos tienen como fundamento los atributos de la persona humana que emanan de su dignidad inherente y son reconocidos por el sistema constitucional;

En otras palabras, a partir de la Resolución 1920-2003 el ordenamiento constitucional dominicano dejó de ver los derechos como simples aspiraciones ciudadanas. Empezó a hacerse efectiva la promesa constitucional de que la garantía de los derechos es función esencial del Estado.

Para ello se valió de la figura del “bloque de constitucionalidad”. Esto es, tal como afirma la Suprema Corte en la misma Resolución, las “fuentes normativas que en su conjunto, conforme a la mejor doctrina, integran lo que se ha denominado, el bloque de constitucionalidad, al cual está sujeta la validez formal y material de toda legislación adjetiva o secundaria”.

La Constitución de 2010 acoge, como hacía la anterior, al bloque de constitucionalidad en el ordenamiento normativo dominicano. Lo hace a través de la aplicación de varios artículos constitucionales. En primer lugar el 26:

Art. 26. Relaciones internacionales y derecho internacional. La República Dominicana es un Estado miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional, en consecuencia:
 1) *Reconoce y aplica las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado;*
 2) *Las normas vigentes de convenios internacionales ratificados regirán en el ámbito interno, una vez publicados de manera oficial;*
 (...)

Asimismo, el artículo 74 constitucional prevé, a la vez, que: a) los derechos constitucionalmente previstos no son los únicos exigibles, sino que incluye a otros que sean de igual naturaleza; b) los tratados y convenciones internacionales relativos a derechos humanos tienen jerarquía constitucional; y c) que en la aplicación del Derecho interno e internacional, las autoridades públicas siempre preferirán

las normas e interpretaciones que beneficien a los titulares de derechos.

Con esto no sólo se aceptó la validez en el ordenamiento jurídico interno de los derechos reconocidos en tratados internacionales sino que, a la vez, se acogieron definitivamente las garantías procesales propias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH):

Atendido, que el bloque de constitucionalidad encierra garantías orgánicas sobre cuestiones tales como la independencia del Juez, del juez natural y otras, lo mismo que garantías de carácter procesal que tutelan los derechos en la forma, tiempo y oportunidad para celebrar los actos del juicio en las instancias procesales;

Con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia afianzó el amparo dentro del ordenamiento jurídico dominicano como una de las garantías por excelencia de los derechos fundamentales. Poco tiempo después, en 2006, se aprobó y promulgó la Ley 437-06, primera norma adjetiva de regulación del amparo en la República Dominicana.

El fortalecimiento de esta interrelación entre los derechos fundamentales y el amparo como garantía de los mismos es parte esencial del ESSD, tal y como lo concibe la Constitución dominicana. Como ya vimos, el artículo 7 constitucional prevé que los poderes públicos tienen una función importante que cumplir en la concreción del ESSD. Por este motivo, para entender el alcance y desarrollo del mismo, deben estudiarse el amparo y las decisiones que tome el Tribunal Constitucional sobre los recursos de revisión en esta materia.

2. Decisiones del Tribunal sobre el procedimiento de la acción de amparo

El amparo es ese recurso “sencillo y rápido” al que hace referencia el artículo 25.I de la CADH. Tiene como objetivo evitar el daño a un derecho fundamental. Luego de la sentencia Avon ha sido una herramienta para la garantía de los derechos fundamentales. Sin embargo, su regulación tuvo que esperar hasta 2006, cuando se votó la Ley No. 437-06 sobre el recurso de amparo.

Su reconocimiento constitucional expreso tuvo que esperar a la reforma de 2010, que en su artículo 72 lee de la siguiente forma:

Artículo 72. Acción de amparo. Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades.

Párrafo.- Los actos adoptados durante los Estados de Excepción que vulneren derechos protegidos que afecten irrazonablemente derechos suspendidos están sujetos a la acción de amparo.

Debe resaltarse que, en forma coherente con lo previsto en la CADH, el régimen constitucional del amparo ordena que este sea sencillo, rápido y efectivo. Así lo estableció la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (LOTCP).²

El artículo 7 de la misma prevé cuáles son los principios que tienen que regir la actividad procesal y la interpretación de las normas jurídicas relativas al amparo².

Dada la naturaleza y función del amparo, el mismo sólo tiene sentido en la medida en que sea “*un recurso sencillo y rápido*”. Esta sencillez y rapidez son esenciales para su efectividad. Por eso, buena parte de las decisiones del

Tribunal Constitucional en materia de amparo están directamente relacionadas con las formas del procedimiento. Aunque esto en principio no parece estar directamente relacionado con la protección de los derechos fundamentales propios de un ESDD, en realidad, es consecuencia natural y necesaria de garantías como el amparo.

Hay que tomar en cuenta que el amparo es un mecanismo mediante el cual las personas pueden acceder al sistema de justicia para que evite o detenga un daño a sus derechos fundamentales. Por esta misma razón, es esencial procurar eliminar los obstáculos u oscuridades normativas que puedan limitarlo. El amparo es un recurso ante los tribunales y, por ello, es una de las formas en que puede concretarse la tutela judicial efectiva, tal y como la describe el artículo 69 constitucional:

Art. 69. Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación.

(...)

Este artículo se vincula directamente con el ya transcrito artículo 72 constitucional, dejando en manos del Tribunal Constitucional procurar que el amparo no se vea lastrado por las reglas procedimentales propias de recursos menos urgentes. De ahí que las decisiones sobre materias procedimentales tienen que ser tomadas en cuenta en un análisis del tipo que nos proponemos en este trabajo.

En las páginas que siguen trataremos algunas de las decisiones más importantes del Tribunal Constitucional relacionadas con el procedimiento de la acción de amparo.

² Art. 7 de la LOTCP.- Principios rectores. El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores:

- 1) Accesibilidad. La jurisdicción debe estar libre de obstáculos, impedimentos, formalismos o ritualismos que limiten irrazonablemente la accesibilidad y oportunidad de la justicia;
- 2) Celeridad. Los procesos de justicia constitucional, en especial los de tutela de los derechos fundamentales, deben resolverse dentro de los plazos constitucional y legalmente previstos y sin demora innecesaria;
- 3) Constitucionalidad. Corresponde al Tribunal Constitucional y al Poder Judicial, en el marco de sus respectivas competencias, garantizar la supremacía, integridad y eficacia de la Constitución y del bloque de constitucionalidad;
- 4) Efectividad. Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades

3. El amparo como vía efectiva

Desde su concepción en la CADH, se procura que el amparo sea una garantía efectiva de los derechos fundamentales en peligro de ser vulnerados. Esto implica, entre otras cosas, su independencia procesal. Es decir, para que la acción de amparo se pueda interponer no es necesario que se encuentre en marcha un proceso judicial. Ahora bien, esta independencia procesal crea interrogantes sobre cuando procede o no el amparo. Sobre todo, tomando en cuenta que su función es detener un daño actual o inminente a un derecho fundamental, no sustituir las vías ordinarias de Derecho.

Debe recordarse que el art.70.I de la LOTCPC establece que el amparo es inadmisibles “*Cuando existan otras vías judiciales que permitan de manera efectiva obtener la protección del derecho fundamental invocado*”. Esta disposición, que busca evitar que un conflicto sea objeto de dos procedimientos inconexos, lleva al juez que conoce el amparo a tener que cuestionar si esa es la vía más efectiva para resguardar el derecho amenazado o dañado.

Por la naturaleza misma del amparo, y de los derechos que resguarda, esta es una consideración que no puede resolverse *a priori*. Sólo puede tener solución luego de un análisis de los hechos del caso específico.

Así lo ha determinado el Tribunal Constitucional que, en su sentencia TC/0030/12, afirmó:

“c) En lo que respecta a la existencia de otra vía eficaz, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su primer caso contencioso, Velásquez Rodríguez contra Honduras, estableció los parámetros para determinar cuándo el recurso resulta adecuado y efectivo. En ese sentido, estableció: “Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida”. Esto para decir, que si bien “en todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos”, “no todos son aplicables en todas las circunstancias”. Por otro lado, “un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido”³.

Como podemos ver, el Tribunal Constitucional recurre a la sentencia *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). En la misma, la Corte estableció que los criterios para determinar

concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades;

5) Favorabilidad. La Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental. Cuando exista conflicto entre normas integrantes del bloque de constitucionalidad, prevalecerá la que sea más favorable al titular del derecho vulnerado. Si una norma infraconstitucional es más favorable para el titular del derecho fundamental que las normas del bloque de constitucionalidad, la primera se aplicará de forma complementaria, de manera tal que se asegure el máximo nivel de protección. Ninguna disposición de la presente ley puede ser interpretada en el sentido de limitar o suprimir el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales;

6) Gratuidad. La justicia constitucional no está condicionada a sellos, fianzas o gastos de cualquier naturaleza que dificulten su acceso o efectividad y no está sujeta al pago de costas, salvo la excepción de inconstitucionalidad cuando aplique;

7) Inconvalidabilidad. La infracción de los valores, principios y reglas constitucionales, está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación;

8) Inderogabilidad. Los procesos constitucionales no se suspenden durante los estados de excepción y, en consecuencia, los actos adoptados que vulneren derechos protegidos o que afecten irrazonablemente derechos suspendidos, están sujetos al control jurisdiccional;

9) Informalidad. Los procesos y procedimientos constitucionales deben estar exentos de formalismos o rigores innecesarios que afecten la tutela judicial efectiva;

10) Interdependencia. Los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos adoptados por los poderes públicos de la República Dominicana, conjuntamente con los derechos y garantías fundamentales de igual naturaleza a los expresamente contenidos en aquellos, integran el bloque de constitucionalidad que sirve de parámetro al control de la constitucionalidad y al cual está sujeto la validez formal y material de las normas infraconstitucionales.

11) Oficiosidad. Todo juez o tribunal, como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente.

12) Supletoriedad. Para la solución de toda imprevisión, oscuridad, insuficiencia o ambigüedad de esta ley, se aplicarán supletoriamente los principios generales del Derecho Procesal Constitucional y sólo subsidiariamente las normas procesales afines a la materia discutida, siempre y cuando no contradigan los fines de los procesos y procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo.

13) Vinculatoriedad. Las decisiones del Tribunal Constitucional y las interpretaciones que adoptan o hagan los tribunales internacionales en materia de derechos humanos, constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.

³ Sentencia TC/0030/12 del 3 de agosto de 2012, p. 10.

la efectividad o idoneidad de un recurso no son solamente jurídicos, sino también de hecho. Es decir, la efectividad no se deduce únicamente de la corrección jurídica de un recurso, sino de los efectos que produce:

Un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido. El de exhibición personal puede volverse ineficaz si se le subordina a exigencias procesales que lo hagan inaplicable, si, de hecho, carece de virtualidad para obligar a las autoridades, resulta peligroso para los interesados intentarlo o no se aplica imparcialmente⁴.

Siguiendo este razonamiento, y el expresado en la propia TC/0030/12, el Tribunal Constitucional determinó que:

“(…) el procedimiento previsto para la acción de amparo es sumario, lo cual impide que una materia como la que nos ocupa pueda instruirse de manera más efectiva que la ordinaria. Corresponde, pues, al juez ordinario, y no el de amparo, establecer cuándo procede el pago de impuestos”⁵.

Esto tiene dos lecturas. La primera, más obvia, es que el amparo no puede ser utilizado para eludir los procedimientos ordinarios para la solución de conflictos. No puede erigirse como un sistema de justicia paralelo. La otra, igual de importante, es que no debe confundirse la sumariedad del amparo con su efectividad. Esta última está atada no sólo a la rapidez con la que se emiten las decisiones, sino también al contenido de estas.

Es decir, el amparo no es efectivo porque es rápido, sino porque es rápido y permite al juez conocer, de forma, clara un conflicto que puede generar la vulneración de un derecho fundamental. Si la complejidad del caso es tal que la rapidez y el conocimiento a fondo del caso entran en conflicto, entonces, el juez de amparo debe remitirlo a las jurisdicciones ordinarias. Así se evita que un proceso precipitado tenga como consecuencia una decisión que haga más mal que bien.

El Tribunal también se ha enfrentado, y ha resuelto, el caso contrario. En un conflicto entre empresarios privados y la Superintendencia de Electricidad (SIE), esta no falló a tiempo los recursos administrativos jerárquicos que le fueron presentados contra decisiones de la Oficina de Protección al Consumidor (PROTECOM). Los afectados accionaron en amparo, a pesar de que existían vías administrativas ordinarias para recurrir.

El Tribunal Superior Administrativo (TSA), órgano jurisdiccional que conoció la acción de amparo, la declaró inadmisiblemente precisamente por estas razones. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, apoderado de un recurso de revisión en materia de amparo, revocó la decisión del TSA. Justificó su decisión en el hecho de que, a pesar de que el amparo no era la vía recursiva prevista para el conflicto tratado, la dilación de la SIE en fallar el recurso jerárquico que se le había presentado no sólo vulneró el derecho de los accionantes al plazo razonable, sino que también obstruyó las vías de recurso ordinarias. El Tribunal rechazó la declaración de inadmisibilidad que hizo el Tribunal Superior Administrativo argumentando que:

“b) Sin embargo, en la especie no existía otra vía tan efectiva como la acción de amparo, porque el interés de los accionantes consistía en lograr una decisión que constriñera a la Superintendencia de Electricidad a decidir varios recursos jerárquicos interpuestos contra decisiones dictadas por el titular de la Oficina de Protección al Consumidor (PROTECOM). Por tanto, en el caso de la especie, el juez apoderado de la acción de amparo interpretó de manera errónea el aludido artículo 70.1⁶.

Para sostener su posición, el Tribunal Constitucional, apeló a la sentencia *Baena Ricardo y otros vs.*

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, párr. 66.

⁵ Sentencia TC/0030/12 del 3 de agosto de 2012, p. 13.

⁶ Sentencia TC/0021/12 del 21 de junio de 2012, p. 10.

Panamá en la que la Corte IDH afirmó que:

“Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”⁷

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal Constitucional concedió el amparo solicitado por los recurrentes y ordenó a la SIE a fallar los recursos jerárquicos que se encontraban en su poder. Como podemos ver, en este caso el amparo procedió a pesar de que claramente existe un recurso apropiado en la legislación ordinaria. Sin embargo, el Tribunal Constitucional consideró que el silencio de la administración en sí mismo era una vulneración de derechos.

Aunque así pudiera parecer a primera vista, no hay contradicción entre las sentencias TC/0030/12 y TC/0021/12. De hecho, su lectura conjunta confirma lo que ya habíamos adelantado: que la efectividad del amparo como vía de recurso sólo puede ser determinada atendiendo a los hechos del caso.

Finalmente, el Tribunal se ha tenido que enfrentar al problema de la ejecutoriedad de las sentencias de amparo. Es un hecho incontestable que la efectividad de las mismas depende de su aplicabilidad, de con qué efectividad pueden ser usadas para detener o impedir la vulneración de derechos que las justifican.

Como es natural, la parte que sale gananciosa del proceso, sobre todo si es la parte accionante, tiene la expectativa de que la decisión del Tribunal se cumpla en el menor plazo posible. Esto así porque es este cumplimiento, y no la simple sentencia, lo que hace efectiva la protección de sus derechos. Sin embargo, la parte que ha perdido el amparo puede argumentar que la ejecución de una sentencia que considera injusta es una violación de los suyos. Sobre todo, si aún está abierta la vía del recurso de revisión contra sentencias de amparo ante el Tribunal Constitucional previsto en los artículos 94 y siguientes de la LOTCPC.

Hay que tomar en cuenta que siempre cabe la posibilidad de que el Tribunal Constitucional revoque la sentencia de amparo atacada. En estas circunstancias es lógico que la parte que recurre en revisión quiera evitar que se le obligue a dar cumplimiento a una sentencia que luego puede ser anulada. Puede considerar que ante los hechos consumados de poco le servirá la sentencia final en un proceso que ha ganado.

El Tribunal Constitucional ha abordado el tema en varias sentencias. Sin embargo, dos de ellas destacan por su relevancia en la solución jurisprudencial que el Tribunal Constitucional ha dado a esta cuestión. Se trata de las sentencias TC/0013/13, del 11 de febrero de 2013, y la TC/0073/13, del 7 de mayo del mismo año.

Antes que nada, hay que tomar en cuenta que la ejecución inmediata de las sentencias de amparo está prevista en el artículo 71 de la LOTCPC, que establece *“La decisión que concede el amparo es ejecutoria de pleno derecho”*. Esto se fortalece con la presencia del principio de efectividad en el artículo 7.4 de la misma ley:

“Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizarlos medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades”.

Lo anterior es la concreción del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, establecido en el artículo 69 constitucional ya reseñado. Este mandato constitucional

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, párr. 127. Esta cita puede encontrarse también en la Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003.

requiere que las decisiones de los tribunales sean garantía efectiva de los derechos discutidos en su sede. La única manera de garantizar esto es si la sentencia de amparo es objeto de un cumplimiento inmediato.

En segundo lugar, hay que señalar que la LOTCPC no prevé de manera expresa la capacidad del Tribunal Constitucional para ordenar la suspensión de la ejecución de una sentencia de este tipo. Esto lo advierte el propio Tribunal en su sentencia TC/0013/13, en la que afirma que:

“El recurso de revisión contra sentencias que resuelven acciones de amparo no tienen efecto suspensivo y, a diferencia de lo que ocurre en materia de recurso de revisión constitucional contra sentencias no susceptibles de los recursos previstos en el ámbito del Poder Judicial, el legislador no faculta de manera expresa al Tribunal Constitucional a suspender la ejecución de la sentencia recurrida”⁸.

De tal forma que, no sólo carece de efectos suspensivos la interposición de un recurso de revisión en materia de amparo, sino que el Tribunal Constitucional sólo puede otorgarla en circunstancias muy excepcionales. Esto también lo estableció en la sentencia TC/0013/13:

“La inexistencia de un texto que de manera expresa faculte al Tribunal Constitucional a suspender la ejecución de la sentencia en la materia que nos ocupa; así como la ejecutoriedad de pleno derecho de la sentencia que resuelven acciones de amparo e igualmente la posibilidad de que el juez pueda ordenar la ejecución sobre minuta constituyen elementos que permiten a este Tribunal establecer que en esta materia, como regla general, dicha demanda es procedente solo en casos muy excepcionales”⁹.

Los criterios que permiten tomar esta medida excepcional fueron establecidos en la sentencia TC/0073/13:

“No obstante, el tribunal es de criterio que una correcta aplicación y armonización de los princi-

pios de efectividad y de favorabilidad, consagrados en los numerales 4) y 5) del artículo 7 de la Ley No. 137-11, pudieran, en situaciones muy específicas, facultar a que este Tribunal aplique una tutela judicial diferenciada a los fines de tomar las medidas específicas requeridas para salvaguardar los derechos de las partes en cada caso en particular”¹⁰.

El primer caso en el que el Tribunal Constitucional suspendió la ejecución de una sentencia de amparo, fue el fallado en la sentencia TC/0089/13 del 4 de junio de 2013. En ese momento, el Tribunal Constitucional consideró que, como formaban parte del cuerpo del delito en un proceso penal en curso, procedía la suspensión de entrega de los fondos ordenados en la sentencia de amparo recurrida.

Es decir, que al momento de redactarse estas líneas, las sentencias de amparo se consideran ejecutorias de pleno derecho.

4. Los límites del amparo

A pesar de que el amparo es una acción sencilla y sometida al principio de informalidad (art. 7.9 LOTCPC), tiene límites procesales que evitan que se desnaturalice. El Tribunal Constitucional ha sido cauteloso y ha sostenido una línea jurisprudencial que ha evitado que el amparo se convierta en un recurso que sirva para dilatar innecesariamente los procesos. Evita así que el uso inadecuado de las vías procesales dañe la integridad del sistema.

Por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha recibido múltiples recursos de amparo, a pesar de que el artículo 72 de la LOTCPC establece claramente que el tribunal competente para conocer de los amparos es “el juez de primera instancia del lugar donde se haya manifestado el acto u omisión cuestionado”. La competencia del Tribunal Constitucional es, como dice el artículo 94 de la LOTCPC, para la revisión de los mismos.

⁸ Sentencia TC/0013/13 del 11 de febrero de 2013, p. 8.

⁹ *Ibid.*, p. 9.

¹⁰ Sentencia TC/0073/13 del 7 de mayo de 2013, p. 7.

Otra limitación propia de la naturaleza del amparo es que éste sólo tiene como función evitar el daño a un derecho fundamental. No puede ser utilizado para resolver conflictos de otra naturaleza. En su sentencia TC/0097/13 del 4 de junio de 2013 el Tribunal Constitucional afirmó este límite al amparo:

“(...) el juez de amparo no está en condiciones de determinar la procedencia o improcedencia de la pretensión del accionante, ya que la rescisión de un contrato intervenido por organismos públicos con un agente de derecho privado, o en este caso una razón social, debe ser ventilada por la jurisdicción contenciosa administrativa en materia ordinaria, a la cual le corresponde dirimir la indicada litis, tal como lo señala el artículo 165 de la Constitución, el cual faculta al Tribunal Superior Administrativo para conocer y resolver en primera instancia o en apelación, de conformidad con la ley, los conflictos surgidos entre la administración pública y los particulares”¹¹

Con esto fortalecía el criterio que había adelantado en la TC/0075/13, cuando declaró que es inadmisibles un amparo que procure resolver conflictos propios de otras jurisdicciones:

“Al tratarse de un inmueble registrado del cual fueron desalojados por el abogado del Estado titulares del derecho de propiedad sobre el mismo, en virtud de constancias anotadas en el certificado de título, este tribunal entiende que existe un conflicto sobre derechos registrados que debe ser resuelto por el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original correspondiente y no por el juez de amparo, de conformidad con el artículo 28 de la Ley No. 108-05, de Registro Inmobiliario”¹².

Con ello el Tribunal no limita el acceso a la justicia, sino que mantiene la naturaleza excepcional del amparo. Como ya hemos señalado, eso evita que el amparo se convierta en una obstrucción al normal funcionamiento de la justicia o que se cometan arbitrariedades en casos en los que la sumariedad impide la instrucción correcta del conflicto resuelto por el juez.

Es importante señalar que, para asegurar que la naturaleza del conflicto responda a la necesidad de proteger un derecho fundamental y no al interés de procurar una vía jurisdiccional alterna, la parte accionante en amparo está en la obligación de señalar claramente cuáles son los derechos fundamentales que entiende le están siendo vulnerados. El Tribunal ha señalado que:

*“Como se observa, el accionante pretende, por una parte, que el Tribunal establezca que la señora (...) violó varios artículos de la Constitución y, por otra parte, que se anule un acta de infracción instrumentada por una inspectora del ayuntamiento del Distrito Nacional. En lo que respecta al primer pedimento, **no se indica cual derecho fundamental se pretende proteger ni que acción debe ordenar el Tribunal para lograr dicha protección.** En lo que concierne al segundo pedimento, se pretende la anulación de un acta de infracción, documento que, como regla general, solo sirve para probar en justicia un determinado hecho o violación a la ley y, en caso de que dicha acta haya sido levantada de manera irregular, la parte perjudicada tiene la oportunidad de cuestionarla cuando se conozca el proceso de que se trate.*

d) En la especie, la acción de amparo es notoriamente improcedente, porque el accionante no indica el derecho fundamental alegadamente violado”¹³ (énfasis nuestro).

Esta sentencia pudiera ser interpretada en el sentido de que la exigencia de señalar el derecho vulnerado es un obstáculo impropio de principio de informalidad que rige al amparo. Sin embargo, tiene sentido en la medida en que impide que esta acción sea utilizada como una forma que incidente los procesos. Se evita que el accionante apueste a presentar amparos sin fundamento con la esperanza de que el Tribunal descubra por sí sólo la vulneración de un derecho y falle a su favor.

¹¹ Sentencia TC/0097/13 del 4 de junio de 2013, p. 15.

¹² Sentencia TC/0075/13 del 7 de mayo de 2013, p. 12.

¹³ Sentencia TC/0086/13 del 4 de junio de 2013, pp. 8-9.

Otro límite al ejercicio de la acción de amparo es la determinación que hizo el Tribunal Constitucional de que asociaciones ciudadanas recurran a presentar recursos de amparo en defensa de derechos que no son colectivos. En la sentencia TC/0123/13 afirma que:

“El derecho fundamental que se violaría, en la eventualidad de que el Ministerio de Educación implementare la referida circular, es el de la educación, un derecho que es, al mismo tiempo, individual y de segunda generación. Dada la naturaleza del indicado derecho fundamental, su protección, en caso de violación, solo puede ser reclamada por su titular. En este orden, las entidades originalmente accionantes y ahora recurrentes, carecen de legitimidad para invocar las violaciones a las cuales se refiere la acción de amparo”¹⁴.

El razonamiento del Tribunal se fundamenta en que, según su interpretación, el texto del artículo 67 de la LOTCPC exige que la parte accionante sea la titular del derecho reclamado. Según esta lógica, en el caso de marras los accionantes no pueden serlo porque los derechos cuya protección buscan no son los que los artículos constitucionales 66 y siguientes consideran derechos colectivos. Estos son:

1) La conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y la flora; 2) La protección del medio ambiente; 3) La preservación del patrimonio cultural, histórico, urbanístico, artístico, arquitectónico y arqueológico.

Esta decisión del Tribunal ha sido objeto de una dura crítica por parte de Eduardo Jorge Prats, quien afirmó que con esa decisión el Tribunal Constitucional cierra la justicia constitucional a las organizaciones de la sociedad civil que defienden los derechos fundamentales. Jorge Prats reprocha al Tribunal que ignore que, si bien es cierto que el artículo 67 de la LOTCPC afirma que el ejercicio del amparo es personal, el artículo 72 constitucional establece que la víctima puede acudir al amparo *“por sí o por quien actúe en su nombre”*¹⁵. Continúa diciendo, esto permite que organizaciones ciudadanas acudan a los tribunales a presentar amparos para que se garantice la protección de derechos que son individuales, pero cuya violación es colectiva.

Afirma también que:

“Si el TC mantiene invariable esta jurisprudencia de negar legitimidad procesal activa a las asociaciones que accionan en amparo de derechos individuales de sus asociados, representados o ciudadanos, no hay dudas que se asesta un golpe mortal al “litigio de reforma estructural” o “estratégico”, que es aquel que busca tutelar los derechos cuando se produce una violación de los derechos a gran escala y de modo sistémico o estructural”¹⁶.

5. El amparo como vía para proteger los derechos del ESDD

Luego de haber examinado las más importantes decisiones del Tribunal Constitucional sobre el acceso al amparo y el alcance del mismo, queremos resaltar cinco decisiones en las cuales se ha pronunciado claramente sobre los derechos sociales propios de un ESDD. Debe señalarse que, dado que este trabajo se centra en el amparo como mecanismo de garantía de derechos, sólo examinamos sentencias emitidas en ocasión de sentencias sobre recursos de revisión en materia de amparo.

Derecho a la asistencia jurídica

El derecho a la asistencia jurídica procura garantizar que nadie pueda ser privado arbitrariamente del goce de sus derechos, particularmente la libertad. En esto el derecho a la asistencia jurídica comparte fines y medios con el amparo

¹⁴ Sentencia TC/0123/13 del 4 de julio de 2013, pp. 16-17.

¹⁵ Eduardo Jorge Prats, “El Tribunal Constitucional cierra las puertas a la sociedad civil” en *Periódico HoyDigital*, 8 de agosto de 2013. Disponible en: <<http://hoy.com.do/opiniones/2013/8/8/493368/El-Tribunal-Constitucional-cierra-sus-puertas-a-la-sociedad-civil>>.

¹⁶ *Ibid.*

mismo. Este derecho se encuentra específicamente reconocido por el artículo 40.4 constitucional:

“Toda persona detenida tiene derecho a comunicarse de inmediato con sus familiares, abogado o persona de su confianza, quienes tienen el derecho a ser informados del lugar donde se encuentra la persona detenida y de los motivos de la detención”

Para garantizar el ejercicio de este derecho en todos los casos, la Constitución de la República establece, en los artículos constitucionales 176 y 177, no sólo el derecho a la asistencia jurídica gratuita en casos penales, sino que también crea el sistema encargado de hacerlo realidad.

Son muchos los detenidos dominicanos que cuentan con este servicio para su defensa en los tribunales de la República. En este contexto surgió un conflicto entre el Procurador Fiscal del Distrito Judicial Duarte y los defensores públicos de esa demarcación. El Procurador Fiscal, que cumple la doble función de persecutor y administrador de los recintos carcelarios, impuso requisitos de acceso que dificultaban la reunión entre defensores y defendidos.

Los defensores públicos accionaron en amparo y, a pesar de perder ante el juez que conoció el amparo originalmente, fueron favorecidos por el Tribunal Constitucional. Este declaró que:

Asimismo, se ha comprobado fehacientemente: 1) que la referida exigencia del Procurador Fiscal viola el derecho de todo detenido a recibir asistencia legal inmediata, conforme a lo dispuesto por el artículo 40.4 de la Constitución, el artículo 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y los artículos 95 y 111 del Código Procesal Penal; 2) que esa prerrogativa, a su vez, forma parte integrante del derecho de defensa de toda persona a la que se le imputa una infracción, según establece el artículo 69.4 de la Constitución; 3) que, en tal sentido, el Procurador Fiscal del Distrito Judicial Duarte ha incurrido en una infracción constitucional, al contravenir “valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República Dominicana”, cuya sanción incumbe al Tribunal Constitucional, de conformidad a lo que disponen los artículos 5 y 6 de la referida Ley 137-116; y 4) que el mantenimiento de esa formalidad, de parte del mencionado Procurador Fiscal, conculca las normas constitucionales y legales indicadas, cada vez que la falta de localización del Procurador Fiscal impida la comunicación de un defensor público con un detenido¹⁷.

Esta sentencia, dado su carácter vinculante, obliga no sólo al Procurador Fiscal del Departamento Judicial Duarte, sino a todas las autoridades que tengan bajo su custodia un detenido en República Dominicana.

Función social del derecho a la propiedad

La Constitución dominicana de 2010, coherente con su proclamación de un ESDD, ha establecido que el derecho a la propiedad, aunque importante, no es absoluto. Debe que ser ejercido de acuerdo a la función social que tiene. El párrafo capital del artículo 51 constitucional lee de la siguiente manera:

*Art. 51.- Derecho de propiedad. El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes.
(...)*

¹⁷ Sentencia TC/0018/12 del 13 de junio de 2012.

De hecho, y continuando con la tradición constitucional dominicana, el mismo artículo 51 constitucional declara en su numerales 2 y 3 que el acceso a la propiedad titulada de la tierra para fines productivo es un objetivo esencial para el Estado:

2) *El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada;*

3) *Se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Es un objetivo principal de la política social del Estado, promover la reforma agraria y la integración de forma efectiva de la población campesina al proceso de desarrollo nacional, mediante el estímulo y la cooperación para la renovación de sus métodos de producción agrícola y su capacitación tecnológica;*

(...)

Esto tiene como consecuencia que en República Dominicana no es válida la vieja concepción liberal del derecho a la propiedad, según la cual el dueño de una cosa puede hacer de ella y con ella lo que desee.

Aunque el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado claramente sobre las limitaciones que esto implica al derecho a la propiedad, sí lo ha hecho sobre las consecuencias que tiene para el acceso a la misma. Lo hizo en ocasión del caso en el que un parcelero al que el Instituto Agrario Dominicano (IAD) había entregado unas tierras para su explotación en 1984 y al cual casi treinta años después quería despojar de parte de las mismas. Esto bajo el argumento de que, como aún no se había completado el trámite de registro de la tierra a nombre de su explotador, éste no tenía derecho a la misma, tal y como prevé la legislación en materia inmobiliaria en el país.

Haciendo acopio de lo previsto en el párrafo capital del artículo 51 constitucional, el Tribunal Constitucional declaró que, en virtud de su explotación continua de la tierra en disputa durante un período prolongado, el accionante en amparo tiene un derecho de propiedad sobre esta aún si no ha completado el registro de la misma:

“En el caso que nos ocupa, si bien es cierto que el recurrente, Isidro Melo Otaño, no ha sido provisto del certificado de título correspondiente y, por tanto, no ha constituido su derecho de manera definitiva, no es menos cierto que él ha poseído de manera legal, pacífica, continua y no controvertida, durante 28 años, el predio agrícola precedentemente descrito, toda vez que fue regularmente asentado en el proyecto agrario AC-150-Pedro Corto, de la provincia San Juan de la Maguana. Esta posesión fue vulnerada de forma irregular por el Director de la Gerencia No. 7, del Instituto Agrario Dominicano (IAD), en San Juan de la Maguana”¹⁸.

Queda claro que para el Tribunal Constitucional el uso con fines socialmente productivos de la tierra produce derechos aún cuando esa propiedad no esté regularmente registrada. Hay que hacer la salvedad de que esto no necesariamente quiere decir que en el futuro el Tribunal decidirá que la titulación es innecesaria, o que la explotación de la tierra se impone a los títulos que pueda tener en sus manos un tercero. Ahora bien, sí reconoce el fundamento constitucional de la adquisición de derecho a la propiedad por causa de su uso socialmente productivo.

Derecho a la salud y derecho al agua potable

El derecho a la salud integral es una de las novedades de la Constitución de 2010. Hasta ese momento, lo que la Constitución dominicana reconocía era el derecho de las personas a que su salud no fuera afectada por tratos vejatorios y se proclamaba la responsabilidad del Estado en instalar un sistema de seguridad social. No existía, al menos en el

¹⁸Sentencia TC/0036/12 del 15 de agosto de 2012, p. 13.

texto constitucional, un derecho a la salud propiamente dicho.

Tampoco se reconocía el derecho al medio ambiente sano y, mucho menos, el derecho al agua potable. El párrafo capital del artículo 61 constitucional y su primer numeral superan esa carencia:

“Art. 61.- Derecho a la salud. Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia:

1) El Estado debe velar por la protección de la salud de todas las personas, el acceso al agua potable, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran;”

El Tribunal pudo pronunciarse cuando un grupo de productores de agua para venta a granel accionó en emparo contra la ejecución de la Resolución No. 2-II-2011-RTD-64, de fecha diecisiete (17) de mayo de dos mil once (2011), emitida por la Comisión Nacional de Normas y Sistemas de Calidad, y la Resolución No. 000017, de fecha treinta (30) de mayo de dos mil once (2011), dictada por el Ministerio de Salud Pública.

Estos órganos públicos ordenaron la suspensión de la venta de agua a granel en razón de la dificultad de controlar su calidad, así como, la insalubridad del sistema de distribución y venta. El Tribunal falló en favor de los productores de agua al granel, fundamentando su posición en la importancia del agua para la salud humana y la necesidad de que la misma esté disponible para la mayor parte de la población posible:

“Los sistemas de abastecimiento de agua potable son considerados parte integral de los servicios de salud que los Estados tienen que proporcionar a toda la población, bajo el entendido de que este “(...) es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud” (Observación general No. 15 del Comité de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, año 2002)”¹⁹.

Continuó diciendo que:

“Ante esta situación que entraña una prohibición general de la venta de agua “a granel” destinada al consumo humano, corresponde al Tribunal Constitucional establecer que, en el presente caso, se ha conculcado el derecho fundamental a la libertad de empresa de los recurrentes en revisión y se ha afectado la garantía de acceso al agua potable a segmentos pobres de la población que la Constitución pone a cargo de las referidas autoridades”²⁰.

Los razonamientos del Tribunal no se debieron únicamente a lo establecido en la Constitución de la República, sino que también acudió a lo resolutivo por órganos internacionales. Es el caso de la Resolución No. A/RES/64/292 de la Asamblea General de Naciones Unidas²¹. Esto quiere decir que el Tribunal Constitucional se encuentra dispuesto a incorporar a sus decisiones las posiciones más adelantadas del derecho internacional y comparado.

Esto, mas la vinculación entre el derecho a la salud y el derecho al agua potable que hace el Tribunal Constitucional puede tener importantes e imprevisibles consecuencias en el futuro. Esto así porque el Derecho sobre el acceso al agua se encuentra en estos momentos en su etapa de nacimiento. No es previsible qué límites impondrá en el futuro a la libertad de empresa ni qué responsabilidades creará al Estado. Sin embargo, ya el Tribunal Constitucional ha reconocido su importancia, sentando las bases para la rápida incorporación interna de su desarrollo internacional.

¹⁹ Sentencia TC/0049/12 del 15 de octubre de 2012, p. 12.

²⁰ *Ibid.*, p. 13.

²¹ *Ibid.*

Derecho a la igualdad y el concubinato

Otro aspecto novedoso de la reforma de 2010 es el reconocimiento constitucional de que existen modos de organización familiar distintos al matrimonio. EL artículo 55.5 constitucional establece que:

La unión singular y estable entre un hombre y una mujer, libres de impedimento matrimonial, que forman un hogar de hecho, genera derechos y deberes en sus relaciones personales y patrimoniales, de conformidad con ley.

Esto es un reconocimiento constitucional al hecho cierto de que un gran porcentaje de las familias dominicanas se han organizado alrededor de la unión de hecho, o concubinato, y no del matrimonio. Esto ha tenido siempre la consecuencia de que las personas que viven en parejas de hecho quedan desprotegidas frente al abandono o la viudez.

Es lo que ocurrió a la accionante en este caso. A pesar de haber convivido por dos décadas con un militar, se le negó la pensión de viudez porque la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas exigía el vínculo matrimonial.

El Tribunal Constitucional falló en favor de la viuda fundamentando su decisión en una sentencia de la Suprema Corte como tribunal de casación²². Dice el Tribunal Constitucional que:

“Considerando, que las uniones no matrimoniales, uniones consensuales, libres o de hecho, constituyen en nuestro tiempo y realidad nacional una manifestación innegable de las posibilidades de constitución de un grupo familiar, y las mismas reúnen un potencial con trascendencia jurídica; que si bien el matrimonio y la convivencia extramatrimonial no son a todos los efectos realidades equivalentes, de ello no se puede deducir que siempre procede la exclusión de amparo legal de quienes convivan establemente en unión de hecho, porque esto sería incompatible con la igualdad jurídica y la prohibición de todo discrimen que la Constitución de la República garantiza;”²³.

Como puede verse, la Suprema Corte –y a través de ella el Tribunal Constitucional- ocupó su razonamiento con cuestiones de hecho y no sólo jurídicas. Procuró garantizar que los concubinos pudieran acceder a la misma protección jurídica que los casados. Esto incluso antes de que se constitucionalizara la unión de hecho en el artículo 55.5 constitucional. El Tribunal Constitucional adoptó estos razonamientos y les brindó la fuerza jurídica del precedente constitucional.

Libertad de tránsito

La última sentencia que analizaremos se refiere a la libertad de tránsito. Aunque en principio este no parecería ser un derecho social o propio del ESDD, el caso que se presentó ante el Tribunal contiene elementos que se acercan más al contenido social que al contenido político de este derecho.

Durante los trabajos en la Autovía del Este la compañía constructora cerró el acceso a través del cual tradicionalmente la comunidad de Los Solares accedía a la autopista para llegar a San Pedro de Macorís. Esto implicó que los habitantes de Los Solares tenían que tomar un desvío que sumaba catorce kilómetros a su ruta habitual.

Para el Tribunal Constitucional el cierre del acceso y el posterior desvío al que obligó a los habitantes de Los Solares es una vulneración de la libertad de tránsito:

²² Esta sentencia de la Suprema Corte está fechada en 17 de octubre de 2001.

²³ Sentencia TC/0012/12 del 9 de mayo de 2012, p. 11, citando la antedicha sentencia de la Suprema Corte.

“p) En este mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 12, indica: Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia. De igual manera, el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos expresa: Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

o) De esto se colige que el derecho al libre tránsito y al libre acceso a los demás derechos que se pueden ver afectados por la no libertad de estos, están garantizados no sólo por nuestra Constitución, sino por el bloque de constitucionalidad que componen los pactos y tratados a los que como república, somos signatarios”²⁴.

Lo importante de este razonamiento es que el Tribunal Constitucional llega a esta conclusión a pesar de que la vulneración al derecho no provenía del impedimento de trasladarse, sino del costo adicional causado por un desvío arbitrario. De hecho, el Tribunal entendió que no sólo se vulneró el derecho al libre tránsito, sino también el de otros derechos sociales cuya conexidad con este radica en que los afectados tenían que trasladarse para tener acceso a ellos:

“En el informe técnico emitido por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) se evidencia la consulación del derecho al libre tránsito y, además, la afectación de otros derechos fundamentales como el derecho a la educación y el derecho al trabajo. Ello se deduce de la circunstancia de que, debido al cierre de la indicada vía de acceso, los pobladores de Los Solares se han visto impedidos de acceder de manera lógica y natural a sus escuelas y centros de trabajo, obligándoseles a recorrer, innecesariamente, entre diez (10) y catorce (14) kilómetros”²⁵.

En otras palabras, el Tribunal Constitucional vinculó el ejercicio de los derechos fundamentales afectados, tomando en cuenta su dimensión social.

Conclusiones preliminares

El Tribunal Constitucional, En el lapso de quinientos días ha emitido cerca de doscientas cuarenta sentencias. Aunque este número parece ser elevado, en realidad no lo es. En primer lugar porque buena parte de estas sentencias son inadmisibilidades, en segundo lugar, sólo 20 son sobre recursos de revisión de sentencias de amparo.

Otro factor que afecta el abanico de temas jurídicos que el Tribunal decide es que, como los jueces tienen un papel pasivo, sólo pueden fallar aquello que les llevan las partes en conflicto. Es decir, el universo de sus decisiones se ve limitado por lo que los ciudadanos deciden no sólo llevar como acciones de amparo, sino además, recurrir en revisión. Es decir que al Tribunal no necesariamente llegan los conflictos socialmente más relevantes, sino aquellos en los que intervienen partes con mayor capacidad y vocación litigiosa.

²⁴ Sentencia TC/0071/13 del 13 de mayo de 2013, p. 20.

²⁵ *Ibid.*, p. 19.

Esto nos deja con un panorama limitado e incompleto sobre cómo el Tribunal Constitucional permitirá que el amparo se desarrolle como mecanismo de garantía de los derechos fundamentales. Hasta ahora, el resultado ha sido ambiguo. Mientras que por un lado el Tribunal potencia al amparo como garante de los derechos fundamentales y sus derechos conexos, por otro aparenta limitar el acceso al mismo mediante una interpretación estricta de la calidad para accionar.

Puede concluirse que el Tribunal Constitucional todavía está en búsqueda de su identidad, y de la del amparo como garantía de los derechos fundamentales. En este momento se encuentra apoderado de casos que podrían ayudar a ir definiendo el sentido que dará a su jurisprudencia. Sin embargo, aún es muy temprano para determinar si impulsará al amparo para que se convierta en un instrumento efectivo de justicia social o si permitirá que se pierda en el laberinto de los formalismos.

Para citar este artículo

Nassef Perdomo, “El amparo como garante de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. *Papeles del CUEPS*, no. 2, octubre de 2013, publicación del Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, Santo Domingo. Disponible en: <<http://www.pucmm.edu.do/RSTA/Academico/viii/centros/cueps/Documents/Tribunal%20Constitucional.pdf>>.



PAPELES DEL CUEPS

Publicación del
Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS)
de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
No. 2, octubre de 2013, Santo Domingo, República Dominicana

Directora
Ramonina Brea