



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0048/22

Referencia: Expediente núm. TC-03-2021-0002, relativo al conflicto de competencia entre la Cámara de Cuentas contra el Ministerio Público y la Suprema Corte de Justicia, sobre la aplicación de los artículos 248 y siguientes de la Constitución dominicana.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los quince (15) días del mes de febrero del año dos mil veintidós (2022).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero, José Alejandro Vargas Guerrero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 9 y 53 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Presentación del caso

1.1. El (6) de octubre del año dos mil veinte (2020), mediante comunicaciones dirigidas a la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, Cámara de Cuentas), el Ministerio Público solicitó: que sean realizados estudios e investigaciones especiales a proyectos de obras, procesos declarados de urgencias y procesos de compras y contrataciones ejecutados por varias instituciones públicas; auditorías financieras, de gestión a las informaciones financieras y al desempeño de diferentes instituciones públicas; enviar informes de auditorías financieras, de gestión; estatus de varias auditorías ejecutadas por la Cámara de Cuentas, relativas a la administración y gestión de funcionarios; suministrar, a través de copias certificadas las declaraciones juradas de patrimonio presentadas por ministros y otros funcionarios.

1.2. En respuesta a dichas comunicaciones, la Cámara de Cuentas remitió informes finales de auditorías financieras y de gestión que habían sido realizadas, estudios e investigaciones especiales practicadas, copias certificadas de las declaraciones juradas de patrimonio solicitadas, actas de sesiones del pleno, votos disidentes, estatus y diligencias e indicó el proceso o etapa en el que se encontraban las demás solicitudes.

1.3. El veintidós (22) de febrero de dos mil veintiuno (2021), el Ministerio Público allanó la sede institucional de la Cámara de Cuentas, secuestrando documentos, computadoras y equipos electrónicos, al amparo de la Resolución núm. 01-2021, dictada por la Suprema Corte de Justicia el dieciocho (18) de febrero del año dos mil veintiuno (2021), con ocasión de la investigación realizada por la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA) en contra de los miembros del pleno de la Cámara de Cuentas.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.4. Para la Cámara de Cuentas, los múltiples requerimientos del Ministerio Público y las acciones ejecutadas, atentaron gravemente contra su autonomía como órgano constitucional extrapoder, degradando su posición institucional, además de ser hechos que le enajenaron de su derecho constitucional y legal de opinar respecto de las auditorías e investigaciones especiales que estaban en curso.

2. Planteamiento del problema

2.1. En su acción en conflicto de competencia contra el Ministerio Público y la Suprema Corte de Justicia, y de acuerdo con su instancia depositada el seis (6) de abril de dos mil veintiuno (2021), la Cámara de Cuentas considera lesivo de sus competencias: (...) *la capacidad de un órgano dependiente del Poder Ejecutivo de arrogarse facultades constitucionales y legales privativas de la exponente, y la de hacer suyos -con amenazas- documentos internos que deben permanecer en todo momento bajo custodia de la accionante.*

2.2. Para la Cámara de Cuentas, tanto el Ministerio Público como la Suprema Corte de Justicia vaciaron de contenido la autonomía constitucional de ese órgano, invadiendo la potestad de autogobierno, organización, planificación y ejecución de las auditorías e investigaciones especiales que corresponden a dicha cámara.

2.3. En consecuencia, sostiene que el Ministerio Público no tiene facultad constitucional, legal ni reglamentaria para apremiar a la Cámara de Cuentas a practicar ningún tipo de control externo, toda vez que la pertinencia de su realización cae en los márgenes de su soberana apreciación, o mejor, dentro de la esfera de su autonomía funcional como órgano extrapoder.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Pretensiones y fundamentos de la accionante

La Cámara de Cuentas, solicita mediante su instancia, que se acoja el presente conflicto de competencia y en consecuencia, se declare que el Ministerio Público y la Suprema Corte de Justicia violentaron la autonomía funcional y administrativa de la Cámara de Cuentas. Además; que se declare que constituye una competencia exclusiva de la Cámara de Cuentas determinar todo lo relativo a los tiempos, forma y calendarización de los controles externos de las cuentas generales y particulares de República Dominicana; se declare como una competencia exclusiva de las cámaras legislativas solicitarle a la Cámara de Cuentas la realización de investigaciones especiales; se declaren nulas todas las intimaciones y actuaciones del Ministerio Público mediante las cuales se haya invadido la autonomía constitucional de la Cámara de Cuentas y se declare nula la Resolución núm. 01-2021, dictada por la jueza de la instrucción especial de la Suprema Corte de Justicia, María G. Garabito Ramírez, el dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021). En apoyo de sus pretensiones argumenta:

a. Como podrá comprobarse de los elementos probatorios ofrecidos en anexo, tanto el Ministerio Público como la Suprema Corte de Justicia (en lo adelante SCJ), vaciaron de contenido la autonomía constitucional de la Cámara de Cuentas. Y esto así porque la primera, mediante numerosas comunicaciones y bajo amenaza de sometimiento judicial, invadió la potestad de autogobierno, organización, planificación y ejecución de las auditorías e investigaciones especiales que corresponden a la exponente, invasión que resultó coronada con el allanamiento a su sede institucional. Para ello, repetimos, se alegó el supuesto de que la exponente no satisfizo el torrente de requerimientos de auditorías e investigaciones especiales que el Ministerio Público le cursó en el breve interregno de cuatro meses. (SIC)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. *El art. 9 de la misma Ley núm. 10-04 dispone que a la exponente le compete "... el examen de las cuentas generales y particulares de la República, mediante auditorías, estudios e investigaciones especiales para informar a quienes sea de rigor, conforme a las normas constitucionales y la presente ley". A su vez, el art. 19.3 pone a cargo del pleno de la Cámara de Cuentas aprobar "El plan estratégico, el plan operativo anual...", mientras que el art. 30 aclara que los diferentes tipos de control externo constituyen "... una facultad exclusiva de la Cámara de Cuentas de conformidad con lo que se establece en esta ley y los reglamentos que emita para su aplicación".*

c. *Asimismo, el art. 34 establece que "las auditorías, estudios, investigaciones especiales y, en general, todas las actividades de control externo que realice la Cámara de Cuentas, deberán ser planificadas en forma específica e individualiza con el propósito de asegurar el logro de los objetivos y resultados esperados, con eficiencia y economía". Es claro, pues, que en el ámbito de la autonomía funcional que tanto el art. 248 constitucional como la Ley núm. 10-04 le reconocen a la Cámara de Cuentas, es esta la que decide soberanamente cuándo y a que entes u órganos del sector público examinarles sus cuentas, atribución que apenas admite una excepción en el art. 250.5 del texto supremo: "Realizar investigaciones especiales a requerimiento de una o ambas cámaras legislativas".*

d. *Es este último poder el único al que la impetrante debe presentar informes sobre la fiscalización del patrimonio del Estado, como señala el art. 250.2 constitucional, y son precisamente las cámaras congresuales las que están constitucionalmente habilitadas para requerirle a la exponente "Realizar investigaciones especiales", tal como prevé el art. 250.5 de la misma Ley Fundamental. Fijaos bien que la norma constitucional no se refiere a auditorías financieras ni de*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

gestión, sino de investigaciones especiales, una clase de control externo que se realiza, según el párrafo III del art. 30 de la ley núm. 10-04, cuando "se presume la existencia de irregularidades tipificadas por el Código Penal o por leyes especiales, tales como crímenes y delitos contra el patrimonio público".

e. Independientemente de que el Ministerio Público no tiene facultad constitucional, legal ni reglamentaria para apremiar a la Cámara de Cuentas a practicar ningún tipo de control externo, cabe señalarse que ni siquiera los órganos del Congreso Nacional pueden solicitarle que efectúe auditorías financieras o de gestión, toda vez que al no partir estas de la presunción de hechos penalmente relevantes, la pertinencia de su realización cae dentro de su soberana apreciación, o mejor, en la esfera de su autonomía funcional como órgano extrapoder. (SIC)

f. Como ya indicamos, la autonomía constitucional se integra de tres manifestaciones esenciales -funcional, administrativa y presupuestaria-, emergiendo implícitamente de ellas un conjunto de competencias accesorias e instrumentales. Dichas competencias accesorias "son inescindibles de las potestades que la Constitución y las leyes orgánicas reservan a los distintos órganos constitucionales", por lo que para la solución del presente conflicto de competencia nos concentraremos en explicar dos de las tres manifestaciones esenciales de la autonomía constitucional de que goza la exponente: la funcional y la administrativa. Una y otra, como se verá, fueron asaltadas tanto por el Ministerio Público como por la Suprema Corte de Justicia.

g. Dicho de otro modo, la autonomía funcional se proyecta en el nivel de independencia y autogobierno del órgano conforme la Constitución y su ley orgánica, sin injerencias de otras autoridades, lo cual se manifiesta en la potestad de que el órgano planifique y trace sus



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

políticas, estrategias, metas y objetivos, al tiempo que evalúe y controle su desempeño institucional. En el caso de la Cámara de Cuentas, el primer catálogo de competencias funcionales instrumentales y accesorias - integrantes de su autonomía funcional, se encuentran en el art. 250 de la Constitución, noma esta que le asigna de forma privativa y ajena a toda injerencia la potestad no solo de examinar las cuentas generales y particulares de la República, sino también la de realizar las investigaciones especiales que requiera "una o ambas cámaras legislativas".

h. Esa competencia, conjuntamente con los demás instrumentales y accesorias inminentes de su autonomía funcional, son desarrolladas en la Ley núm. 10-04, que además le otorga su fisonomía definitiva como órgano supremo e independiente de control ex post del gasto público. En efecto, dicho texto normativo la instituye como el órgano superior del Sistema Nacional de Control y Auditoría con "facultad para emitir normativas de carácter obligatorio" y, por tanto, encargado del "examen profesional, objetivo, independiente, sisternático y selectivo de evidencias, efectuado con posterioridad" a la gestión de los fondos públicos.

i. El legislador no se conformó con desarrollar lo ut supra señalado, sino que empezó tales competencias en otras disposiciones de la misma ley. Consecuentemente, reforzó todo lo anterior subrayando en su art. 29 que "El control externo realizado a través de la auditoría gubernamental es una facultad exclusiva de la Cámara de Cuentas, de conformidad con lo que se establece en esta ley y los reglamentos que emita para su aplicación". Y en vista de que el cumplimiento de dicha prerrogativa se lleva a cabo a través de la adopción de un plan anual, como dispone el art. 33 de la ley de marras, es harto evidente que ninguna autoridad pública o privada puede arrogarse las atribuciones



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de referencia, y mucho menos bajo apremio o amenaza de sometimiento judicial, cano abusivamente hizo el Ministerio Público.

j. En todas y cada una de las comunicaciones indicadas en el numeral 2 título III. I de este memorial, se comprueba que el Ministerio público no se encontraba solicitando la sana colaboración entre órganos del Estado, sino que en franca desviación de poder, entendió que podía dictar órdenes a la impetrante. ¿Por qué? Pues porque en las referidas instancias siempre se incluyó que en caso de que la Cámara de Cuentas no obtemperara a sus requerimientos y por tanto vulnerando la autonomía constitucional de la exponente sus miembros violarían los arts. 10 y 12 de la Ley núm. 133-11, y 88, 93, 280 y 285 del Código Procesal Penal, por lo que les advirtió que podían ser penalmente imputados.

k. Ciertamente es que el art. 10 de la Ley núm. 133-11 establece que el Ministerio Público ejerce la dirección funcional de las investigaciones penales "que realicen la policía o cualquiera otra agencia ejecutiva, de seguridad o de gobierno que cumple tareas auxiliares de investigación con fines judiciales", a los cuales el Ministerio Público puede "impartirles órdenes e instrucciones". Empero, la Cámara de Cuentas no cae dentro de la clasificación de dicha norma, pues no es una agencia ejecutiva, ni de seguridad ni de gobierno, amén de que tampoco ningún texto de rango legal puede transferirle una potestad constitucional a una entidad distinta a la que ha decidido el constituyente, toda vez que se perdería la autonomía e independencia de los órganos constitucionales extrapoder.

l. Entender, lo hizo el Ministerio Público, que estas disposiciones de rango legal dirigidas básicamente a los cuerpos castrenses y agencias de investigaciones penales se superponen a la autonomía constitucional



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

propia de los órganos extrapoder en este caso la Cámara de Cuentas sería hacer añicos la dimensión sustantiva y los elementos integrantes de esta autonomía. Peor, equivaldría a destruir su potestad de autogobierno y encumbrar en un pedestal superior al Ministerio Público, que no es más que un órgano integrante del Poder Ejecutivo. Insistimos en que semejante interpretación implicaría que el Ministerio Público podría invadir las atribuciones de los demás órganos extrapoder, dándoles órdenes bajo amenaza de persecución penal.

m. Desde el momento que el Ministerio público conminó a la Cámara de Cuentas a responder a sus presurosos requerimientos contraviniendo la Constitución y la Ley núm. 10-04 para que practicaran auditorías e investigaciones especiales bajo apercebimiento de sometimiento judicial, invadió la autonomía funcional y administrativa de la exponente. La colaboración interestatal, que veremos fue oportunamente ofrecida por la impetrante, no alcanza para justificar que los órganos del Estado pierdan su potestad de autogobierno, de planificar los tiempos y modo de ejecución de sus funciones, y en el caso específico de la exponente, de desechar el plan anual de auditorías que fija la ley para acoger bajo amenaza las órdenes del Ministerio Público.

n. No cabe duda de que, con las solicitudes de investigaciones especiales, estamos en presencia de un conflicto de competencia atípico, el cual se verifica cuando un poder u órgano del Estado "... desborda los límites de sus competencias en detrimento del otro, aunque el afectado no las demande para sí (conflicto atípico)". Al respecto, este colegiado ha citado una sentencia de principio de la Corte Constitucional de Italia, en la que estima "que la figura de los conflictos de competencia no se circunscribe solo a los supuestos de controversia acerca de la titularidad de una competencia reclamada por los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contendientes, sino que comprende cualquier hipótesis en la que el ejercicio ilegítimo de una competencia por su titular menoscabe la esfera de atribuciones constitucionalmente asignadas al otro sujeto (Sentencia 110, de 1970)”.

o. Lo más grave de los actos que materializan el presente conflicto de competencia es que los mismos pretenden servir como pie de amigo para la persecución penal de los integrantes de la exponente, pues la amenaza se prefiguró en todas y cada una de las comunicaciones que el Ministerio Público le dirigió a la impetrante. No existe sustento constitucional ni legal que permita fundar la pretensión de la contraparte de intimidar, intimidar y someter a la Cámara de Cuentas para que cumpla con los medalesanarios requerimientos, por demás antijurídicos, de que el órgano de control ex post de los fondos públicos responda a sus instrucciones cual si fuera un órgano desconcentrado del Ministerio Público. No huelga transcribir lo expresado por el Tribunal Constitucional en el numeral 9.3.5 de la referida Sentencia TC/0001/15: (SIC)

p. "Oportuno es señalar que la violación de la autonomía de un órgano constitucional implica necesariamente la violación del principio de separación de poderes establecido en el artículo 4 de la Constitución. La afectación de cualquiera de las manifestaciones de la autonomía, analizadas en los fundamentos 9.1.7 al 9.1.13 de la presente sentencia, no es una cuestión que pueda abordarse con un parámetro bivalente gracias al cual pueda decirse simplemente que la vulneración se acreditó o no, pues constituye una cuestión gradual que, en consecuencia, admite diversos niveles de completitud y, por ende, de afectación. Así pues, este Tribunal considera, haciendo acopio de la jurisprudencia constitucional mexicana, que son tres las prohibiciones dirigidas a los poderes públicos y órganos constitucionales, a fin de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

asegurar el respeto al principio de separación de poderes; a saber: la no intromisión, la no dependencia, y la no subordinación de cualquiera de los órganos o poderes con respecto a los otros. "La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe" (Suprema Corte de Justicia de México. Tesis jurisprudencial P. /J. 81/2004 de 31 de agosto de 2004). Estos tres conceptos son en realidad grados de uno mismo. Así, toda subordinación (grado superior) implica dependencia (grado intermedio) y ésta, a su vez, implica intromisión (grado inferior); en cambio, la intromisión excluye a la dependencia, dado que esta última es más rica en características que la primera, y, por la misma razón, la dependencia excluye a la subordinación".

q. Pudiéramos, pues, aseverar que el Ministerio público cometió las tres afectaciones y prohibiciones que ha descrito el Tribunal Constitucional en el precedente antes transcrito, pues incurrió en intromisión al intentar dar órdenes y suplantar el autogobierno de la exponente, vulneró la no dependencia del órgano constitucional al



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impedir que la Cámara, según sus necesidades, criterios y soberanía, determinase la forma en que está llamada a ejercer sus competencias sustantivas, y pretendió subordinar a la exponente al amenazar a sus miembros con someterlos penalmente si no se obtemperaba a sus pretensiones .

r. Atentar contra la autonomía constitucional mediante el control de un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, equivale a transferirle a este último las potestades constitucionales consagradas por el constituyente en provecho de la Cámara de Cuentas, por lo que, en consecuencia, se pierde la independencia de los poderes y órganos extrapoder, quebrándose de paso contra los artículos 4 y 6 de nuestra Ley Suprema. Y como bien consideró este colegiado, ningún órgano del Poder Ejecutivo puede, en el ejercicio de sus facultades legales, interferir en las decisiones de los otros poderes públicos y órganos constitucionales autónomos, cuando estos intentan aplicar normas que no afectan la Constitución y la transparencia con que deben sus funciones. Y en caso de que estas entidades, al igual que cualquier persona, requieran información de relevancia pública sobre la marcha o manejo de un determinado órgano constitucional autónomo, podrán tramitar sus solicitudes por los medios que se prevén en la Constitución y en la Ley núm. 200-04, de Acceso a la Información Pública”.

s. (...) la accionante quiere prever la posibilidad de que nuevos titulares de la Cámara de Cuentas quieran aligerarle la carga al Ministerio Público en su desvarío de invadir la esfera de autonomía de la exponente en violación a la Constitución y la Ley núm. 10-04, para lo que podrían proceder a desistir de la presente acción en conflicto de competencia, buscando evitar así que este colegiado sobre la violación constitucional que motiva esta instancia (...).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

t. Por esa razón, la accionante solicita a ese tribunal que, en esa eventualidad, se acoja a los precedentes establecidos respecto a otra acción constitucional semejante a la de conflicto de competencia, que es la acción directa en inconstitucionalidad. En efecto, ese Tribunal Constitucional “ha establecido previamente que no es indispensable la participación activa del accionante con posterioridad a la interposición de la acción de inconstitucionalidad para que el proceso continúe su curso normal (...).

4. Pretensiones y fundamentos de las accionadas

4.1. El Ministerio Público, mediante su escrito depositado el veinte (20) de mayo de dos mil veintiuno (2021), solicita de manera principal que el presente conflicto de competencia sea declarado inadmisibile, y subsidiariamente, rechazado en todas sus partes. Para ello presenta los siguientes argumentos:

a. El Tribunal Constitucional ha establecido de forma reiterada que, conforme a los artículos 185.3 de la Constitución y 59 de la Ley núm. 137-11, habrá conflicto de competencia de orden constitucional cuando: 1) exista disputa por atribución de las mismas facultades entre: a) poderes públicos entre sí; b) poderes públicos y órganos constitucionales, entidades descentralizadas y autónomas, municipios u otras personas de derecho público; o c) cualesquiera de estas entre sí; 2) las competencias en disputa estén asignadas en la Constitución; 3) el conflicto se inicie a instancia del titular del órgano que lo invoca y 4) el titular esté legitimado por la norma que establece el mecanismo de su elección, nombramiento o designación.

b. En la especie, vamos a demostrar que el primer requisito de procedibilidad del conflicto de competencia no se cumple, ya que no estamos frente a una verdadera disputa por atribución de las mismas



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

facultades entre dos órganos constitucionales, sino del intento de la parte accionante de enmascarar a través de un conflicto de competencia la pretensión de una revisión constitucional por demás anticipada de actuaciones procesales realizadas en el marco de una investigación penal contra los ahora ex miembros de la Cámara de Cuentas, por presuntas infracciones durante el ejercicio del cargo.

c. La accionante alega: 1) que el Ministerio Público carece de competencia para solicitar a la Cámara de Cuentas con fines de investigación penal la realización de auditorías e investigaciones especiales relacionados con la gestión y la ejecución de los procesos de compras y proyectos de obras, realizadas por y en varias instituciones públicas; 2) que tanto el Ministerio Público como la Suprema Corte de Justicia, vaciaron de contenido la autonomía constitucional de la Cámara de Cuentas; al Ministerio Público requerirle, mediante numerosas comunicaciones y bajo amenaza de sometimiento judicial, la realización de auditorías e investigaciones especiales que corresponden a la exponente; invasión que resultó coronada con el allanamiento a la sede institucional autorizado por una jueza de instrucción especial de la Suprema Corte de Justicia.

d. El Ministerio Público no ha pretendido reclamar para sí la competencia de ejercitar el control fiscal externo del Estado que corresponde a la Cámara de Cuentas, ni ha pretendido entrometerse en la autogestión de ésta para programar el ejercicio de los planes operativos anuales, ni menos aún suplantar el rol que corresponde al Congreso Nacional como órgano al que la Cámara de Cuentas ha de rendir informes, sino que las solicitudes de auditorías e investigaciones especiales, a propósito de investigaciones penales que mantiene abiertas, constituyen una concretización en la relación entre el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ministerio Público y la Cámara de Cuentas del "deber de coordinación, que es imperativo en toda República unitaria".

e. Preciso es enfatizar que el artículo 169 de la Constitución confiere al Ministerio Público la facultad exclusiva de dirigir la investigación penal y ejercer la acción pública en representación de la sociedad, y que los requerimientos planteados a la Cámara de Cuentas en virtud de investigaciones penales abiertas constituyen un ejercicio legítimo de las competencias del órgano persecutor del Estado para recabar los insumos necesarios que le permitan sustentar el ejercicio de la acción pública en materia de infracciones punibles que afectan "la cosa pública". Mal haría el Ministerio Público, frente a investigaciones en curso, si asumiera un rol pasivo a la espera de que le informen de auditorías en que se adviertan indicios de responsabilidad penal conforme el artículo 49 de la ley que rige la Cámara de Cuentas.

f. No es accidental que el artículo 12 de la ley orgánica del Ministerio Público prevea explícitamente la potestad de "requerir la colaboración de cualquier funcionario o autoridad de la República en el cumplimiento de sus funciones", como ocurrió en la especie con los ex integrantes de la Cámara de Cuentas, quienes lamentablemente no accedieron a la colaboración, dificultando el desarrollo de las investigaciones penales. De ahí que el Ministerio Público se vio obligado a iniciar una investigación por posible obstrucción de justicia, pero en el curso de la misma pudo advertir que, además, aquellos alegadamente incurrieron en múltiples infracciones penales, tales como coalición de funcionarios, falsificación de documentos públicos, asociación de malhechores, complicidad en los tipos penales de desfalco, estafa contra el Estado y lavado de activos provenientes de actos de corrupción.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. *En el expresado orden de ideas, el apoderamiento de la Cámara de Cuentas al Tribunal Constitucional a fin de conocer de un proceso de "conflicto de competencia" resulta asaz e inadmisibile, toda vez que no se trata aquí, en lo absoluto, de atribuciones cuyo ejercicio reclama para sí la Cámara de Cuentas y que le dispute el Ministerio Público; sino, y en las antípodas de ello, de la impugnación de actuaciones procesales que, en el marco de una delicada investigación penal, autorizó nada menos que un juez de instrucción especial de la Suprema Corte de Justicia, a tenor de la gravedad y alcances de la investigación penal incoada sobre los particulares integrantes del Pleno de la Cámara de Cuentas.*

h. *Más aún, si se ponderan con algo de detenimiento las caprichosas inferencias y especulaciones expresadas en el alegato de la Cámara de Cuentas, se advertirá su poco disimulado propósito: en efecto, en los dispositivos Quinto y Sexto del escrito de apoderamiento de fecha 6 de abril del 2021, se reclama nada menos que la nulidad absoluta de las actuaciones practicadas por el Ministerio Público en el ejercicio de sus atribuciones como órgano persecutor de las infracciones penales en el específico particular que nos ocupa, lo que constituye una pretensión del todo exorbitada y, sí, un asombroso atropello a la separación de poderes (en particular, procediendo nada menos que de quienes resultan, a la postre, los investigados), al pretender que el honorable Tribunal Constitucional invada competencias reservadas a los jueces penales, cuyas decisiones son eventualmente objeto de impugnación conforme a las vías que a tales efectos contempla el Código Procesal Penal.*

i. *Se ha de insistir en que no se configura en la especie un genuino conflicto de competencia, atento a que no se trata aquí en modo alguno de una controversia constitucional de esa naturaleza. La Cámara de*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Cuentas no reclama una competencia que le corresponde y le es disputada por un tercer organismo o instancia, sino que pretende enmascarar bajo dicha figura su flagrante impugnación al conjunto de actuaciones realizadas por el Ministerio Público, con expresa autorización judicial, en el marco de una investigación penal dirigida a los ex integrantes del Pleno de dicho organismo, quienes ciertamente no están exentos de escrutinio en virtud a sus actos como funcionarios al igual que cualquier otro integrante de la esfera pública (extremo que, tácitamente, el descargo presentado por la Cámara de Cuentas parece disputar, incluso vehementemente).

j. En vista de los argumentos y motivos anteriormente señalados, solicitamos al honorable Tribunal Constitucional declarar inadmisibile la solicitud de conflicto de competencia de fecha 6 de abril de 2021, interpuesta por la Cámara de Cuentas, por no tratarse el de la especie de un conflicto de índole constitucional, sino lisa y llanamente de la impugnación de actuaciones realizadas bajo expresa autorización judicial en el marco de una delicada investigación de índole penal direccionada sobre particulares (a la sazón, los integrantes del Pleno de la Cámara de Cuentas) por la posible comisión de delitos previstos en la legislación penal; impugnación cuya real y poco disimulada naturaleza se procura enmascarar, maliciosamente, bajo la figura de una ficcional y del todo inexistente controversia por atribuciones; constructo que no se configura atento a que no existe en el presente pretensión tácita o expresa de instancia alguna por disputar las competencias de cualesquiera otra.

k. La autonomía que la Constitución atribuye al Ministerio Público es complementada por un marco legal (Ley núm. 133-11) que no deja espacio para instrucciones o interferencias del Poder Ejecutivo en la dirección de la investigación penal y el ejercicio de la acción pública,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sino que se le ha dotado de un conjunto de principios fundamentales que le permiten cumplir sus funciones con objetividad "para garantizar la correcta aplicación de las normas jurídicas e Independencia funcional de los demás órganos del Estado, a los cuales no estará subordinado ".

l. Para garantizar la autonomía e independencia funcional del Ministerio Público como órgano encargado de dirigir la investigación penal y ejercer la acción pública, la LOMP creó la Dirección General de la Persecución a cargo de un procurador adjunto de carrera, seleccionado por el Procurador General de la República por un período de 4 años. El director general de la persecución constituye un órgano desconcentrado del procurador general para la dirección, coordinación y fiscalización de la investigación y el ejercicio de la acción penal, cuenta con un amplio margen de autonomía para servir de contrapeso técnico al procurador general, y goza de estabilidad en el cargo durante 4 años para que pueda ejercer sus funciones con apego exclusivamente a la Constitución y las leyes.

m. No menos importante es que la LOMP establece que los titulares que han de dirigir las Procuradurías y Fiscalías del país serán designados por el Consejo Superior del Ministerio Público previo concursos internos entre los miembros de la carrera que correspondan, y tendrán estabilidad en el cargo durante un período de 4 años. Ello significa que el Poder Ejecutivo ya no interviene en la escogencia de quienes dirigen el Ministerio Público en las regiones, provincias y ámbitos especializados, sino que éstos ha de ser seleccionados de entre miembros de la carrera conforme al escalafón, y en base a los criterios de méritos, evaluación de desempeño, capacitación y tiempo en el servicio.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n. Cabe recordar que el Ministerio Público y la Cámara de Cuentas no están subordinados entre sí, pero sí se deben colaboración mutua, conforme el ordenamiento jurídico actual, y conforme a sus respectivas leyes orgánicas, la falta de cooperación configura ilícitos penales. Por un lado, el artículo 12 de la Ley No. 133-11, Orgánica del Ministerio Público, prevé éste podrá requerir la colaboración de cualquier funcionario o autoridad de la República para el cumplimiento de sus funciones, quienes están obligados a prestarla sin demora y suministrar las informaciones, documentos e informes que les sean requeridos. Agregando que el funcionario que se negare a prestar la colaboración requerida o entregar las informaciones, documentos e informes solicitados, incurre en obstrucción de justicia y será sancionado con las penas que dispone el artículo 188 del Código Penal. Por otro lado, el artículo 56 de la Ley No. 10-04, de la Cámara de Cuentas, establece que todo funcionario o empleado público que se niegue a prestar su colaboración para que la Cámara de Cuentas cumpla con los cometidos puestos a su cargo por su ley, o que de cualquier manera obstaculice la labor de sus auditores, funcionarios o empleados, o que se niegue a acatar las disposiciones que en uso de las atribuciones que le confiere la ley ordene la Cámara de Cuentas, será culpable de desacato, y como tal, sancionado con prisión correccional de seis meses a dos años, y multa de veinte a cincuenta salarios mínimos vigente en el sector público al momento de la aplicación de la pena.

o. Se puede apreciar que no existe ni en la Constitución, ni en las leyes, ningún tipo de inmunidad o fuero en favor de los miembros de la Cámara de Cuentas, gozando únicamente de privilegio de jurisdicción al tenor de las disposiciones del artículo 154 numeral 1 de la Constitución Dominicana. Es más, el artículo 184 del Código Procesal Penal admite de manera expresa el registro de dependencias estatales, dentro de las cuales se encuentra indiscutiblemente la sede de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Cámara de Cuentas, ya que, si bien es un órgano extrapoder, es de indiscutible naturaleza estatal. Por otra parte, la Ley No. 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana no establece un fuero o prohibición alguna a las autoridades judiciales o de persecución penal para ingresar a sus instalaciones.

p. La titularidad de una investidura no hace al funcionario acreedor de una patente de corso para evadir las responsabilidades inherentes al cargo que ocupa, y mal podría el Tribunal Constitucional dar por configurado un alegado conflicto de competencia, basado en el precepto de que los miembros de un órgano constitucional autónomo no pueden ser objeto de investigación ni de actuaciones procesales judicialmente autorizadas y, por tanto, revestidas de legalidad. A todos los ex miembros de la Cámara de Cuentas les asiste el derecho al debido proceso y, dentro de éste, el de derecho de defensa, para controvertir cada una de las imputaciones atribuidas por el órgano constitucionalmente habilitado para hacerlo. Por lo tanto, reiteramos que el Ministerio Público ha actuado dentro del marco de sus competencias constitucionales, pues tiene a su cargo la obligación constitucional y legal de ejercer la acción penal público en representación de la sociedad.

4.2. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia, mediante escrito depositado el doce (12) de mayo de dos mil veintiuno (2021), solicita que el presente conflicto de competencia sea rechazado por las siguientes razones:

a. En el indicado memorial de conflicto de competencia que nos convoca se sostiene la existencia de un conflicto “atípico”, ello a pesar que en ese mismo documento la Cámara de Cuentas alega que la Suprema Corte de Justicia ha transgredido sus competencias constitucionales y legales, lo cual no se corresponde con la definición



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que del conflicto atípico formula la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, donde necesariamente debe intervenir un tercer órgano que es al cual se le invaden las competencias en perjuicio del que inicia el conflicto. Lo anterior se realiza a título de acotación marginal que ayuda mucho a comprender lo que más abajo se señalará.

b. Como se puede apreciar, el acto tildado de invasor de competencias ha sido dictado por la Suprema Corte de Justicia en el ejercicio de su atribución constitucional de administrar justicia y, en consecuencia, no puede, por un asunto de lógica elemental, implicar por sí mismo una invasión a la esfera competencial de otro órgano constitucional como la Cámara de Cuentas, cuya función consiste principalmente en auditar las cuentas de la República, tal y como se puede apreciar de lo que se dice más adelante.

c. Que tal y como se puede apreciar de la enunciación de las competencias, tanto de la Suprema Corte de Justicia, como de la Cámara de Cuentas, el hecho de que la primera, en ocasión de ejercer el control de una investigación penal a funcionarios públicos con privilegio de jurisdicción, resolviera una petición de la Procuraduría General de la República, dicha situación no constituye materialmente una invasión a las reseñadas competencias de la Cámara de Cuentas.

d. Ya establecido que los actos atacados han sido dictados en el ejercicio de la administración de justicia por parte de la Suprema Corte de Justicia, constituyendo parte del Poder Jurisdiccional del Estado, no resulta innecesario adicionar que, en virtud de lo establecido en la Constitución de la República en su artículo 154, numeral 1, los funcionarios investigados ostentaban la calidad de miembros titulares de la Cámara de Cuentas, por lo que disfrutaban del privilegio de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisdicción de que su causa fuera juzgada en única instancia por la Suprema Corte de Justicia.

e. La parte que inicia este conflicto, Cámara de Cuentas de la República Dominicana, ha establecido que el Poder Judicial ha menoscabado las competencias conferidas por la Constitución y las leyes a este órgano extra poder como consecuencia de la intromisión a su sede, autonomía y funcionalidad. Asimismo refiere que “tanto la PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, como la resolución dictada desconocieron penosamente que la ley núm. 10-04 Orgánica de la Cámara de Cuentas, establece en su art. 33 que esta última “elaborará sus planes anuales de auditoría”, dejando claro que ningún otro ente y órgano público puede inmiscuirse en los asuntos de su competencia”.

f. Sobre ese particular, el órgano accionante no evidencia cómo la competencia constitucional ejercida ha afectado la elaboración o el cumplimiento de su plan anual de auditoría. Un acontecimiento tan serio como el menoscabo o desbordamiento de competencias de los poderes públicos debe tener una concreción fáctica verificable con influencia evidente y certera en las atribuciones constitucionales del órgano accionante, cuestión que no ha sido demostrada.

g. Resulta importante dejar bien claro que no se trata de defender la corrección jurídica del acto (orden de allanamiento), sino que el mismo, por su naturaleza intrínseca, no produce la alegada invasión de las competencias normativas de la Cámara de Cuentas, ya que ha sido dictado por la Suprema Corte de Justicia en ejercicio de su labor exclusiva de administrar justicia y como facultada para desempeñar parte del Poder Jurisdiccional del Estado.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h. Conviene que este honorable Tribunal Constitucional pondere que todos los poderes públicos están sometidos a contrapesos jurídicos que ejercen órganos distintos a ellos mismos, cuyo régimen normativo tiene origen en la propia Constitución, tal y como ocurre con la facultad constitucional de conocer los asuntos penales que involucren a los funcionarios del Estado enunciados en el artículo 154, numeral 1 de la Carta Magna. Y es que no hay otra técnica de asegurar el principio de la separación de poderes, y por ende el control y conservación del principio democrático del Estado, que mediante el sometimiento a una supervigilancia jurídica de los órganos constitucionales a través de un sistema de contrapesos concebido por la propia norma constitucional.

i. Por consiguiente, no ha habido invasión a la esfera de competencias de la Cámara de Cuentas por parte de la Suprema Corte de Justicia. Tampoco ha habido menoscabo o desbordamiento de competencias en perjuicio de la primera por el ejercicio de las facultades de jurisdicción privilegiada por parte de la segunda.

5. Pruebas documentales aportadas por las partes

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

1. Comunicación núm. 008641/2020, de la Cámara de Cuentas del diecinueve (19) de agosto de dos mil veinte (2020).
2. Comunicación núm. 010177/2020, de la Cámara de Cuentas del nueve (9) de septiembre de dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Comunicación PEPCA 0096-2020, de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), del seis (6) de octubre de dos mil veinte (2020).

4. Comunicación PEPCA 0041-2020, de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), del ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020).

5. Comunicación PEPCA 0042-2020, de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), del ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020).

6. Comunicación PEPCA 0043-2020, de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), del ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020).

7. Comunicación PEPCA 0044-2020, de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), del ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020).

8. Comunicación PEPCA 0045-2020, de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), del ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020).

9. Comunicación PEPCA 0046-2020, de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), del ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020).

10. Comunicación PEPCA 0047-2020, de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), del ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Comunicación PEPCA 0049-2020, de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), del ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020).

12. Comunicación PEPCA 0083-2020, de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), del ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020).

13. Comunicación PEPCA 0084-2020, de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), del ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020).

14. Comunicación PEPCA 0085-2020, de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), del ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020).

15. Comunicación PEPCA 0086-2020, de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), del ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020).

16. Comunicación PEPCA 0087-2020, de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), del ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020).

17. Comunicación PEPCA 0088-2020, de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), del ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020).

18. Comunicación PEPCA 0089-2020, de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), del ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19. Comunicación PEPCA 0134-2020 de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), del nueve (9) de octubre de dos mil veinte (2020).

20. Comunicación DIGEPEMP 00833-2020, de la Dirección General de Persecución del Ministerio Público (DIGEPEMP), del doce (12) de octubre de dos mil veinte (2020).

21. Comunicación 015594/2020, de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana del trece (13) de octubre de dos mil veinte (2020).

22. Comunicación 015935/2020, de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana del quince (15) de octubre de dos mil veinte (2020).

23. Comunicación 016379/2020, de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana del veintiuno (21) de octubre de dos mil veinte (2020).

24. Comunicación 0637-2020, de la Cámara de Cuentas del veintitrés (23) de octubre de dos mil veinte (2020).

25. Comunicación 017727/2020, de la Cámara de Cuentas del doce (12) de noviembre de dos mil veinte (2020).

26. Comunicación PEPCA 1725-2020, de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), del nueve (9) de diciembre de dos mil veinte (2020).

27. Comunicación PEPCA 0592-2021, de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), del veintisiete (27) de enero de dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28. Comunicación 002020/2021, de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana del dos (2) de febrero de dos mil veintiuno (2021).
29. Comunicación 002453/2021, de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana del veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintiuno (2021).
30. Instancia en nulidad de orden de allanamiento por la Cámara de Cuentas dirigida a la juez de instrucción especial de la Suprema Corte de Justicia, del veintinueve (29) de marzo de dos mil veintiuno (2021).
31. Comunicación PEPCA 2993-2020, de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), del veintitrés (23) de abril de dos mil veintiuno (2021).
32. Comunicación de desistimiento de conflicto de competencia suscrita por la Cámara de Cuentas de la República Dominicana el cinco (5) de agosto de dos mil veintiuno (2021), recibida por el Tribunal Constitucional el cinco (5) de agosto de dos mil veintiuno (2021).
33. Copia certificada número I-2021-039 de la Resolución ADM-2021-006, dictada por el Pleno de la Cámara de Cuentas de República Dominicana el tres (3) de agosto de dos mil veintiuno (2021).
34. Copia certificada número I-2021-040 de la Resolución ADM-2021-007, dictada por el Pleno de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana el tres (3) de agosto de dos mil veintiuno (2021).
35. Oficio núm. 010896/2021, de notificación de resoluciones ADM-2021-006 y ADM-2021-007 al Tribunal Constitucional, por la Cámara de Cuentas el seis (6) de agosto de dos mil veintiuno (2021).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

36. Oficio núm. 010826/2021, de notificación de resoluciones ADM-2021-006 y ADM-2021-007 y de instancia de desistimiento, a la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), por la Cámara de Cuentas el cinco (5) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

37. Acto núm. 0326-2021, instrumentado por Luis Manuel Brito García, alguacil ordinario de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia el veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

38. Instancia de depósito de Acto de Aceptación por parte del Ministerio Público, del desistimiento otorgado por la Cámara de Cuentas en relación con el conflicto de competencia y solicitud de archivo del expediente No. TC-03-2021-0002, recibido en la Secretaría del Tribunal Constitucional el cinco (5) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

39. Acto de Aceptación de desistimiento otorgado por la Cámara de Cuentas en relación con el conflicto de competencia, suscrito por la procuradora general de la República, Miriam Germán Brito, Frinette Padilla y Félix Tena de Sosa, abogados, el tres (3) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Síntesis del conflicto

El presente caso concierne a un conflicto de competencia planteado por la Cámara de Cuentas contra el Ministerio Público y la Suprema Corte de Justicia por aplicación de los artículos 248 y siguientes de la Constitución sobre la Cámara de Cuentas, generado ante los múltiples requerimientos del Ministerio Público –de auditorías con ocasión de investigaciones especiales penales que mantiene abiertas– y sus acciones –como el allanamiento a su sede– ejecutadas



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

al amparo de la Resolución núm. 01/2021, dictada por la jueza María G. Garabito, de la Suprema Corte de Justicia el dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021), alegando que el Ministerio Público y la Suprema Corte de Justicia no tienen facultad constitucional, legal ni reglamentaria para apremiar a la Cámara de Cuentas a practicar ningún tipo de control externo, lo que representa un atentado a su autonomía como órgano constitucional extrapoder.

En ese sentido, a juicio de la accionante, las accionadas violentaron la potestad de autogobierno, organización, planificación y ejecución de las auditorías e investigaciones especiales que corresponden a la Cámara de Cuentas, y por tanto, invadieron su competencia.

7. Competencia

Este tribunal tiene competencia para conocer de los conflictos de competencia de orden constitucional, conforme disponen los artículos 185.3 de la Constitución y 59 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011). Este proceso persigue examinar las pretensiones que son válidamente requeridas al Tribunal Constitucional, a fin de que no se produzcan interferencias, superposiciones o menoscabos de las atribuciones constitucionales de los poderes públicos y órganos constitucionales.

8. Procedencia del desistimiento

a. Tal como hemos apuntado, el Tribunal Constitucional ha sido apoderado de un conflicto de competencia interpuesto por la Cámara de Cuentas contra el Ministerio Público y la Suprema Corte de Justicia por aplicación de los artículos 248 y siguientes de la Constitución dominicana, que refieren a la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. Posterior a la interposición de la acción, el cinco (5) de agosto de dos mil veintiuno (2021), la Cámara de Cuentas depositó en la Secretaría de este tribunal, una comunicación en la que remite la Resolución ADM-2021-007, que aprueba la suspensión provisional de la Decisión DEC-X-2021-001 y el desistimiento de la instancia del conflicto de competencia, del tres (3) de agosto de dos mil veintiuno (2021), mediante la cual solicita que: (...) *homologue el desistimiento de la instancia contentiva del conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional, depositado el seis (06) de abril de dos mil veintiuno (2021) por los licenciados Eduardo Jorge Prats, Julio Cury y Francisco Franco Soto, y que, en consecuencia, ordene el archivo definitivo del Expediente Núm. TC-03-2021-0002, contentivo de la referida acción..*

c. Por otra parte, mediante Acto de Advertencia núm. 0326-2021, instrumentado por Luis Manuel Brito García, alguacil ordinario de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia el veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintiuno (2021), el licenciado Francisco Franco e Inteligencia Legal, SRL, solicitaron a este tribunal dejar sin efecto la referida resolución ADM-2021-007 de la Cámara de Cuentas, con el argumento de que ningún órgano o ente del Estado tiene potestad para suspender unilateralmente actos administrativos firmes.

d. Al respecto, este colectivo precisa que la Resolución ADM-2021-007 – cuyo contenido se solicita dejar sin efecto mediante el indicado acto núm. 0326-2021–, además de resolver el desistimiento del presente conflicto de competencia, suspende provisionalmente la Decisión DEC-X-2021-001, emitida por los anteriores miembros del Pleno de esa Cámara de Cuentas el veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021), que aprueba la contratación de los servicios legales de la firma de abogados Inteligencia Legal, S.R.L., representada por Jennifer Rodríguez y Francisco Franco, así como los efectos de las contrataciones, actuaciones administrativas y acciones judiciales realizadas como consecuencia de la referida decisión.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. En ese sentido, de los aspectos decididos por esa resolución, únicamente atañe a este tribunal, en el marco del presente proceso, el desistimiento del conflicto de competencia, decisión unilateral que se enmarca dentro del ámbito de las facultades discrecionales de las que dispone el órgano constitucional accionante y que, por tanto, resulta oponible a terceros.

f. Los demás aspectos que contiene la indicada resolución –que son los que parecen cuestionar el señor Francisco Franco e Inteligencia Legal S.R.L. –, se refieren a rescisión de contrato público que, por su naturaleza especializada, deben ser dilucidados ante la jurisdicción competente y en cualquier caso, su contenido escapa al control de este tribunal en ocasión de este procedimiento constitucional.

g. Este colegiado ha definido el desistimiento como (...) *el acto mediante el cual el interesado, de forma voluntaria y expresa, declara que abandona la solicitud que dio lugar al procedimiento de que se trate (...)*. En este contexto, razonó asimismo que el desistimiento, *[e]n cualquier caso, debe tratarse de una voluntad expresa del interesado sin que quepa de algún modo presumirla o entenderla implícita en su comportamiento, por lo que se requiere que (...) opere como renuncia pura y simple de las pretensiones del recurso interpuesto.*¹

h. El desistimiento está previsto en el artículo 402 del Código de Procedimiento Civil, texto que prescribe: *El desistimiento se puede hacer y aceptar por simples actos bajo firma de las partes o de quienes las representen, y notificados de abogado a abogado.* Asimismo, el artículo 403 del referido Código establece que *cuando el desistimiento hubiere sido aceptado, implicará de pleno derecho el consentimiento de que las cosas sean repuestas de una y otra parte, en el mismo estado en que se hallaban antes de la demanda.*

¹ Véanse las sentencias TC/0576/15 y TC/0338/15.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

i. El Tribunal Constitucional ha establecido, de forma reiterada, que las mencionadas disposiciones del derecho común resultan aplicables a los procedimientos constitucionales, conforme al principio de supletoriedad prescrito en el artículo 7.12 de la Ley núm. 137-11, que prevé, para la solución de toda imprevisión, la aplicación supletoria de 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.

j. Respecto de la aplicación del citado artículo 403 del Código de Procedimiento Civil, este colectivo ha señalado que no es imprescindible para la validez del desistimiento presentado la aceptación de la otra parte, al tenor del criterio sostenido en su Sentencia TC/0338/15.² No obstante, resulta oportuno destacar que el Ministerio Público depositó el Acto de Aceptación de Desistimiento otorgado por la Cámara de Cuentas respecto del presente conflicto de competencia, el tres (3) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), firmado por Miriam Germán Brito, procuradora general de la República; Frinette Padilla y Félix Tena de Sosa, abogados, debidamente legalizado por el licenciado Ramón H. Gómez Almonte, notario público de los del número para el Distrito Nacional, mediante una instancia recibida en la Secretaría de este tribunal el cinco (5) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), en la que solicita:

PRIMERO: Librar acta de desistimiento otorgado por la CÁMARA DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, mediante Resolución No. ADM-2021-007 (...).

² En la citada decisión, este colectivo estableció lo siguiente: “(...) este tribunal considera que no existe un requisito de aceptación para que el desistimiento surta efectos jurídicos; que por el contrario, lo que ha querido precisar el Código de Procedimiento Civil, en su artículo 403, es que una vez producido el desistimiento las cosas serán repuestas en el estado en que se encontraban antes de la demanda y que quien desiste se obliga a pagar las costas; sin embargo, este último aspecto carece de relevancia, en virtud de que la justicia constitucional está exenta del pago de las costas, según lo prevé el artículo 7.6 de la citada Ley núm. 137-11.”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: Disponer el archivo definitivo del expediente marcada con el No. TC-03-2021-0002, relativo al conflicto de competencia interpuesto por la CÁMARA DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA contra el MINISTERIO PÚBLICO, mediante instancia depositada ante el Tribunal Constitucional de la República Dominicana en fecha seis (06) de abril de año dos mil veintiuno (2021).

k. Como se observa, ambas partes del proceso han solicitado a este tribunal, en el caso de la Cámara de Cuentas, desistir del conflicto de competencia, y por su parte, el Ministerio Público, librar acta de desistimiento y disponer el archivo definitivo del expediente, por lo que ha desaparecido el interés jurídico que sustenta esta acción en justicia.

l. Este tribunal constitucional ya se ha pronunciado respecto a una solicitud de desistimiento en un conflicto de competencia entre la Oficina de Custodia y Administración de Bienes Incautados y Decomisados y la Procuraduría General de la República, mediante la Sentencia TC/0190/16, que estableció lo siguiente:

En el presente caso, este tribunal determina que la falta de interés manifiesta por parte del recurrente constituye motivo suficiente para acoger el acto de desistimiento que ha sido depositado formalmente por la Oficina de Custodia de Bienes Incautados y Decomisados y, en consecuencia, procede ordenar el archivo definitivo del expediente relativo al presente recurso.

m. En igual sentido, la jurisprudencia comparada del Tribunal Constitucional de Perú, con ocasión de un conflicto de competencia interpuesto por el Banco Central de Reserva (BCR) contra la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), posterior al depósito de un escrito de las partes en el cual solicitaron al colectivo la conclusión y el archivamiento definitivo del proceso, resolvió mediante la Resolución No. 0002-2006-PC/TC, del veintiocho (28) de agosto



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de dos mil siete (2007): *Tener por desistido al Banco Central de Reservas del presente proceso de conflicto de competencia contra la Superintendencia de Banca y Seguros; y archívese.*

n. En ese sentido, luego de haber examinado la referida instancia de desistimiento, este tribunal constitucional considera que —mediante la citada Resolución ADM-2021-007— resulta ser el propio accionante en la presente acción quien solicita de forma expresa el desistimiento del conflicto de competencia constitucional que nos ocupa, actuación que comporta una renuncia voluntaria, pura y simple de las pretensiones que sustentan la indicada acción.

o. Por lo que, conforme al indicado precedente TC/0190/16 y contrario a lo que sostiene el licenciado Francisco Franco e Inteligencia Legal, SRL en el referido acto núm. 0326-2021, este colectivo considera que ha lugar homologar el acto de desistimiento, debidamente firmado por Janel Andrés Ramírez Sánchez, presidente; Elsa María Catano Ramírez, vicepresidenta; Tomasina Tolentino, miembro secretaria; Mario Arturo Fernández Burgos, miembro y Elsa Peña Peña, miembro, integrantes del pleno de la Cámara de Cuentas, únicos funcionarios legalmente habilitados para expresar su voluntad de desistir del objeto planteado por esa institución ante este tribunal constitucional.

p. Con base en los motivos expuestos, este tribunal procede a homologar el desistimiento que la parte accionante, Cámara de Cuentas, comunicó el cinco (5) de agosto de dos mil veintiuno (2021) y decidió mediante la Resolución ADM-2021-007, del tres (3) de agosto de dos mil veintiuno (2021), en consecuencia, ordena el archivo definitivo del expediente que nos ocupa.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. Figuran incorporados el voto salvado del magistrado Milton Ray Guevara, presidente; los votos disidentes de los magistrados Rafael Díaz Filpo,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

primer sustituto; Alba Luisa Beard Marcos y José Alejandro Ayuso; el voto salvado del magistrado Manuel Ulises Bonnelly Vega, el voto disidente del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury, así como el voto salvado de la magistrada Eunisis Vásquez Acosta. Constan en acta el voto salvado colectivo de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Víctor Joaquín Castellanos Pizano y María del Carmen Santana de Cabrera, así como los votos salvados de los magistrados Domingo Gil, Miguel Valera Montero y José Alejandro Vargas, los cuales serán incorporados a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: HOMOLOGAR el desistimiento de la instancia contentiva del conflicto de competencia, depositada el cinco (5) de agosto de dos mil veintiuno (2021) por la Cámara de Cuentas.

SEGUNDO: DISPONER el archivo definitivo del presente expediente relativo al conflicto de competencia entre la Cámara de Cuentas contra el Ministerio Público y la Suprema Corte de Justicia, sobre la aplicación de los artículos 248 y siguientes de la Constitución dominicana.

TERCERO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en la parte capital del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

CUARTO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la Cámara de Cuentas, Ministerio Público y la Suprema Corte de Justicia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; José Alejandro Vargas Guerrero, Juez; Eunisis Vásquez Acosta, Jueza; Grace A. Ventura Rondón, Secretaria.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
MILTON RAY GUEVARA

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y de acuerdo con la opinión que mantuve en la deliberación del presente caso, tengo a bien ejercer la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley Núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (en lo adelante la “LOTCPC”), para expresar en este voto salvado los fundamentos que, a mi juicio, debieron llevar a este tribunal a adoptar una motivación más amplia en términos argumentativos.

I. Alcance del voto

Nuestra discrepancia con la decisión mayoritaria reside en el criterio esbozado en la sentencia de marras, que homologó la solicitud de desistimiento presentada por la Cámara de Cuentas de la República Dominicana manifestada mediante Resolución Núm. ADM-2021-007 correspondiente al conflicto de competencia interpuesto por el referido órgano constitucional en fecha 6 de abril de 2021 en contra de la Procuraduría General de la República.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. Fundamento jurídico del voto

Tesis para el acogimiento del desistimiento. Diferenciación indispensable frente a las demás acciones constitucionales

La mayoría de los jueces y juezas del Pleno de este honorable Tribunal Constitucional decidió acoger sin dilación la solicitud de desistimiento presentada por la Cámara de Cuentas de la República Dominicana en aplicación de lo dispuesto por el artículo 402 del Código de Procedimiento Civil Dominicano y tomando en cuenta la aceptación de la referida solicitud sometida por la parte accionada, la Procuraduría General de la República.

Si bien este ha sido el criterio jurisprudencial del Tribunal Constitucional para casos que se encuentren en esa situación fáctica, como lo es el caso resuelto por la Sentencia Núm. TC/0190/16, no puede negarse que el litigio que nos ocupa ameritaba, a nuestro entender, ciertas acotaciones sobre las diferencias en la naturaleza jurídico-procesal del conflicto de competencia frente a las demás acciones constitucionales previstas por la LOTCPC, particularmente la acción directa de inconstitucionalidad.

Para fallar como lo hizo, la mayoría de los jueces y juezas del Pleno se ha limitado a verificar únicamente que la Cámara de Cuentas de la República Dominicana ha manifestado su desistimiento en cuanto a la acción interpuesta y que la Procuraduría General de la República lo aceptó sin reservas. Asimismo, trae a colación la jurisprudencia comparada, específicamente del Tribunal Constitucional de Perú, para afirmar que en casos como el de la especie, corresponde justamente acoger el desistimiento y decretar el archivo definitivo del expediente. Si bien estamos de acuerdo con el fallo del presente caso, entendemos que el mismo requería un desarrollo más extenso en sus motivaciones sobre el porqué de acoger el desistimiento y su correspondiente comparación frente a otros procesos constitucionales, especialmente la acción directa de inconstitucionalidad y la acción de amparo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Aunque las leyes procesales vigentes no regulan de forma particular la procedencia del desistimiento en razón de la naturaleza jurídica misma de la acción de que se trata, este Tribunal Constitucional ya ha mantenido un criterio constante a lo largo de sus precedentes en relación a este tópico tanto en materia de amparo como de control concentrado de la constitucionalidad. Uno de sus más recientes precedentes, es la Sentencia Núm. TC/0499/19 de fecha 21 de noviembre de 2019 donde reiteró que el desistimiento no es un obstáculo para que el Pleno decida continuar con el conocimiento del asunto cuando se trate de una acción directa de inconstitucionalidad.³

En la acción directa de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional no queda desapoderado por el desistimiento de la parte accionante. Se trata de un procedimiento constitucional donde se invoca en abstracto una supuesta conculcación constitucional que afecta a todo el colectivo. No se trata de un verdadero diferendo entre dos o más partes. El enfrentamiento, en realidad, es entre una persona, física o jurídica, y una norma de aplicación general donde se pone en causa y se notifica la acción al órgano emisor como simple garantía de su derecho de defensa. Pero, reiteramos, no se trata de un verdadero litigio inter partes. Ahora bien, el Tribunal Constitucional, en su rol de guardián protector del bloque de constitucionalidad, está llamado a actuar ante toda infracción constitucional alegada, incluso cuando la parte que ha movido la acción ha decidido desistir de ella. Tiene el Tribunal el deber de comoquiera examinar el asunto con miras a verificar si existe o no una transgresión a la Constitución.

De igual manera, figura la Sentencia Núm. TC/0214/17 de fecha 18 de abril 2017 mediante la cual dispuso sobre el desistimiento en materia de amparo que:

³ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Sentencia Núm. TC/0499/19*, 21 de noviembre de 2019, Acción Directa de Inconstitucionalidad, AES Andres BV vs. Resolución Núm. 04-2012 del Concejo de Regidores de Boca Chica



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. En ese tenor, tal como fue pronunciado en la citada sentencia TC/0338/15, la aplicación del desistimiento en esta materia es procesalmente admisible, siempre que opere como renuncia pura y simple de las pretensiones del recurso interpuesto, en consonancia con el principio de supletoriedad previsto en el artículo 7.12 de la Ley núm. 137-11, que prevé para la solución de toda imprevisión la aplicación supletoria de 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.

En lo que se refiere a la acción constitucional de amparo, la misma se constituye en una verdadera disputa entre dos o más partes donde la accionante alega sufrir una violación a sus derechos fundamentales garantizados por el bloque de constitucionalidad. En efecto, resulta en cierta forma evidente que el procedimiento de desistimiento previsto por los artículos 402 y siguientes del Código de Procedimiento Civil Dominicano apliquen *mutatis mutandis* al procedimiento constitucional de amparo, toda vez que el mismo se erige como un verdadero conflicto litigioso inter partes donde estas son en gran medida dueñas de su proceso y, por tanto, árbitras de continuar o no continuar con su conocimiento. Precisamente este resulta ser el punto de inflexión de este voto salvado: la aclaración de la naturaleza jurídica misma del conflicto de competencia de cara a la posibilidad de desistir del mismo.

A modo puramente ilustrativo, nos permitimos citar textualmente el artículo 59 de la LOTCPC que reconoce la competencia del Tribunal Constitucional para conocer de los conflictos de competencias y que nos brinda en cierta forma una idea de la naturaleza jurídica de este proceso jurisdiccional:

Artículo 59.- Conflictos de Competencia. Le corresponde al Tribunal Constitucional resolver los conflictos de competencia de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

El jurista Javier García Roca, apunta sobre el particular que:

Es, en primer lugar, una controversia entre sujetos constitucionales [el conflicto de competencia]: si la discusión intersubjetiva deja de estar viva el conflicto desaparece. Este carácter concreto, necesitado de relevancia para un litigio individualizado, que le da el singular interés de las partes enfrentadas, aproxima el conflicto a la cuestión y al amparo y lo aleja del recurso abstracto [acción directa de inconstitucionalidad]. Un rasgo que se mantiene desde los orígenes históricos de los conflictos constitucionales (la *Staatsgerichtsbarkeit*), como discusión entre ciertos sujetos constitucionales, y que concede al litigio una dimensión, en este aspecto, prevalentemente arbitral antes que garantista. Es, pues, precisa una controversia competencial entre las partes, que conserve su actualidad, un debate sobre las genéricas facultades de actuación, pero también un interés concreto procesal plasmado en la discusión de una actividad, disposición o acto. El conflicto no puede promoverse exclusivamente en abstracto, invocando el interés objetivo de la defensa del ordenamiento. En cierta medida, el conflicto es concreto también, desde otra perspectiva diversa y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

menos importante, procedente del elevado tecnicismo inherente a las regulaciones conexas al ejercicio de las competencias.⁴

[subrayado es nuestro]

De igual manera, el reconocido autor César Landa Arroyo subraya sobre la naturaleza jurídica del conflicto de competencia que:

[s]e puede reconocer el conflicto de competencias y atribuciones por dos elementos fundamentales. Uno subjetivo, se refiere a que el conflicto importe la competencia de, por lo menos, un órgano constitucional. Y otro objetivo, que implica que dicho conflicto verse en torno a la aplicación o interpretación de normas constitucionales relativas a la distribución de competencia.

De todo ello se desprende, en primer lugar, que no basta que exista un conflicto de competencia y atribuciones, sino que es necesario que este sea de rango constitucional; y ello, es así porque en la Constitución se encuentra la “competencia de la competencia” (*Kompetenz-Kompetenz*), pues su primera función es la de distribuir todas las competencias públicas y, en su función de supraordenamiento, distribuir los espacios competenciales de cada uno de los ordenamientos subordinados.⁵

En el sistema procesal constitucional dominicano, el conflicto de competencia se erige como una verdadera acción *sui generis*. Se trata de un proceso judicial de la competencia exclusiva del Tribunal Constitucional de la República Dominicana que busca resolver un conflicto entre dos órganos constitucionales

⁴ CASTAÑEDA, Susana. *Derecho Procesal Constitucional*. GARCÍA, Javier. El Tribunal Constitucional como Tribunal de Conflictos: Los Conflictos Constitucionales. ed. 2ª, Jurista Editores, EIRL, Lima, Tomo I, 2004, p. 506

⁵ LANDA, César. Tribunal Constitucional y Estado Democrático. ed. 3ª, Palestra Editores, Lima, 2007, p. 259



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que se disputan una determinada facultad o prerrogativa legal. Si bien es un conflicto inter partes, no es asemejable al amparo por no incluir una violación a derechos fundamentales. Tampoco es equiparable al control abstracto pues, además de no existir un diferendo entre dos o más partes, no busca tampoco extirpar una norma jurídica del ordenamiento por una supuesta transgresión constitucional. En lo atinente a los elementos necesarios para la configuración de un conflicto de competencia, César Landa Arroyo agrega:

En cuanto a la oportunidad de accionar, el conflicto constitucional de competencia y atribuciones aparecerá cuando se produzca una aplicación, errónea o falsa, de las normas constitucionales, en torno a la distribución de competencias y atribuciones constitucionales, entre dos poderes u organismos autónomos de rango constitucional. Y en la medida que este conflicto se materialice en un acto, disposición o resolución que incluso puede ser una ley, apartándose en este punto de la doctrina comparada, que excluye a las normas legales.⁶

En fin, lo importante a resaltar de todo lo anterior, es precisamente lo que señala Javier García Roca al inicio del texto citado: “[s]i la discusión intersubjetiva deja de estar viva el conflicto desaparece.” Es decir, si bien es cierto que esta acción en justicia busca que el Tribunal Constitucional interprete la Constitución, no menos cierto es que el origen de la acción es el conflicto entre partes que sirve de sustento. La discrepancia entre quién ostenta una determinada competencia legal es lo que mueve el conflicto de competencia. De ahí que, si por algún motivo el conflicto desaparece, por ejemplo, por un desistimiento, la acción en justicia también está llamada a desaparecer. A lo anterior se añade que este honorable Tribunal Constitucional está llamado a no contribuir a la perpetuación de los conflictos entre la Administración Pública.

⁶ *Ibid*, Landa, Cesar



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es precisamente esto lo que enfatiza el mismo Javier García Roca al hablar de la necesidad de límites en este tipo de conflictos:

En un Estado constitucional, el conflicto en cuanto disputa entre entidades públicas no puede jamás ser un enfrentamiento completo, desprovisto de limitaciones y reglas; está compuesto de tres ingredientes: unos intereses ciertamente contrapuestos (“conflicto”), pero que vienen modulados por unas referencias culturales comunes que están consagradas en el pacto constitucional (“consenso”) y dotados de algunos límites, entre los que está el Derecho como instrumento para la pacificación del conflicto (“compromiso”).⁷

Precisamente esto es lo que ha ocurrido en este caso; la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, parte accionante, ha decidido voluntariamente desistir del conflicto de competencia interpuesto contra la Procuraduría General de la República, decisión que ha sido igualmente acogida por esta última. Por vía de consecuencia, procede que el Tribunal Constitucional acoja el desistimiento y ordene el archivo definitivo del expediente como lo ha hecho en esta sentencia.

A mi juicio, las cuestiones anteriormente desarrolladas debieron ser ponderadas por la mayoría de los jueces al momento de adoptar una decisión sobre el presente caso que, si bien ameritaba la homologación del desistimiento depositado y la declaratoria de archivo definitivo, requería de una cierta aclaración sobre la naturaleza jurídica misma del conflicto de competencia y sus repercusiones frente a otras acciones constitucionales como lo es el amparo y la acción directa de inconstitucionalidad, con miras a no desvirtuar otros precedentes trazados por esta alta corte y no confundir a la ciudadanía sobre los

⁷ *Ibid*, CASTEÑEDA, Susana



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectos del desistimiento en sede constitucional. Por estas razones, sustento el presente voto salvado.

Firmado: Milton Ray Guevara, Juez presidente

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
RAFAEL DÍAZ FILPO

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), emitimos el siguiente:

VOTO DISIDENTE:

1. Consideraciones previas:

1.1. El conflicto inicia el seis (06) de octubre del año dos mil veinte (2020), cuando el Ministerio Público solicitó mediante sendas comunicaciones dirigidas a la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (en lo adelante, Cámara de Cuentas), que sean realizados estudios e investigaciones especiales a proyectos de obras, procesos declarados de urgencias y procesos de compras y contrataciones ejecutados por varias instituciones públicas; auditorías financieras, de gestión a las informaciones financieras y al desempeño de diferentes instituciones públicas; enviar informes de auditorías financieras, de gestión; estatus de varias auditorías ejecutadas por la Cámara de Cuentas, relativas a la administración y gestión de funcionarios; suministrar a través de copias certificadas las Declaraciones Juradas de Patrimonio presentadas por Ministros y otros funcionarios.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.2. En respuesta a dichas comunicaciones, la Cámara de Cuentas remitió informes finales de auditorías financieras y de gestión que habían sido realizadas, estudios e investigaciones especiales practicadas, copias certificadas de las Declaraciones Juradas de Patrimonio solicitadas, actas de sesiones del pleno, votos disidentes, estatus y diligencias e indicó el proceso o etapa en las que se encontraban las demás solicitudes.

1.3. Posteriormente, el veintidós (22) de febrero de dos mil veintiuno (2021), el Ministerio Público allanó la sede institucional de la Cámara de Cuentas, secuestrando sus documentos, computadoras y equipos electrónicos, al amparo de la Resolución núm. 01-2021 dictada por la Suprema Corte de Justicia, en fecha dieciocho (18) de febrero del año dos mil veintiuno (2021), con ocasión de la investigación realizada por la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), en contra de los miembros del pleno de la Cámara de Cuentas.

1.4. Para la Cámara de Cuentas, los requerimientos del Ministerio Público y sus acciones ejecutadas, atentaron gravemente contra su autonomía como órgano constitucional extrapoder, degradando su posición institucional. Además de ser un hecho que la enajenó de su derecho constitucional y legal de opinar respecto de las auditorías e investigación especial que se estaba en curso.

1.5. Ante dicha circunstancia, la Cámara de Cuentas interpuso por ante este Tribunal Constitucional, en fecha seis (06) de abril de dos mil veintiuno (2021), un conflicto de competencia contra el Ministerio Público, bajo el argumento de que dicha institución no tiene facultad constitucional, legal ni reglamentaria para apremiar a la Cámara de Cuentas a practicar ningún tipo de control externo, toda vez que la pertinencia de su realización cae en los márgenes de su soberana apreciación, o mejor, dentro de la esfera de su autonomía funcional como órgano extrapoder.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.6. Posteriormente, en fecha 5 de agosto de 2021, la Cámara de Cuentas depositó en la secretaría de este tribunal, una comunicación en la que remite la Resolución ADM-2021-007 que aprueba la suspensión provisional de la decisión DEC-X-2021-001, y el desistimiento de la instancia del conflicto de competencia, de fecha 3 de agosto de 2021, mediante la cual solicita que: *“(...) homologue el desistimiento de la instancia contentiva del conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional, depositado el seis (06) de abril de dos mil veintiuno (2021) por los licenciados Eduardo Jorge Prats, Julio Cury y Francisco Franco Soto, y que, en consecuencia, ordene el archivo definitivo del Expediente Núm. TC-03-2021-0002, contentivo de la referida acción.”*

2. Fundamento del Voto:

2.1. La mayoría de los honorables jueces que componen este Tribunal Constitucional ha concurrido con el voto mayoritario en la dirección de homologar el desistimiento presentado por la accionante, Cámara de Cuentas, mediante la comunicación en la que remite la indicada Resolución ADM-2021-007, en aplicación del precedente contenido en la sentencia TC/0190/16 dictada con motivo a una solicitud de desistimiento en un conflicto de competencia entre la Oficina de Custodia y Administración de Bienes Incautados y Decomisados y la Procuraduría General de la República, con respecto del cual se estableció lo siguiente:

“En el presente caso, este tribunal determina que la falta de interés manifiesta por parte del recurrente constituye motivo suficiente para acoger el acto de desistimiento que ha sido depositado formalmente por la Oficina de Custodia de Bienes Incautados y Decomisados y, en consecuencia, procede ordenar el archivo definitivo del expediente relativo al presente recurso.”



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2. Distinto a lo sostenido en la sentencia que da lugar al presente voto, consideramos que la figura del desistimiento no es aplicable al Conflicto de Competencia, al tratarse de una disputa sobre atribuciones constitucionales; por lo que este caso debió ser aprovechado por este tribunal para, con la debida motivación, apartarse del indicado precedente y hacer extensivo el criterio aplicable para las acciones directas en inconstitucionalidad, conforme al precedente contenido en la Sentencia TC/0190/14, en la que el Tribunal Constitucional estableció que no procede acoger el desistimiento, haciendo acopio del criterio expresado en la referida Sentencia TC/0062/12, en los siguientes términos:

“10.1. El accionante, señor Ángel Lockward, en uso de sus derechos y calidad, apoderó al Tribunal Constitucional de una acción directa de inconstitucionalidad sobre la cual depositó una instancia desistiendo pura y simplemente de su acción por alegada “carencia de objeto”. Sin embargo, este tribunal ha sostenido, en precedente fijado en la Sentencia TC/0062/12, del 29 de noviembre de 2012, página 6, párrafo 7.3, que: La acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad que 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. En cambio, en un proceso de acción directa en inconstitucionalidad el Tribunal se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la Constitución.

10.2. De lo anterior se infiere que en estos procesos no se atiende a la lesión particular que pueda invocar el accionante, sino a un interés



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

superior al individual, que es la supremacía constitucional. Este tribunal constitucional, una vez apoderado, es el guardián de la acción de que se trata, razón por la cual no es posible desistir.”

2.3. Contrario a lo que sucede en los recursos de revisión de decisión jurisdiccional y de revisión de sentencias de amparo, donde se tiene un efecto entre las partes envueltas en el proceso, en los conflictos de competencia entre órganos que tienen una naturaleza constitucional, se compromete el interés público. Una vez se ha alegado un conflicto de competencia entre órganos constitucionales, no puede haber lugar al desistimiento; de esa manera el Tribunal Constitucional, tiene la potestad definitiva de hacer una interpretación definitiva en materia constitucional, señalando de manera clara la competencia delimitada.

2.4. El desistimiento debe ser una figura jurídica procesal, reservada única y exclusivamente para aquellos casos en que se encuentran comprometido los intereses entre particulares o de éstos con los órganos y poderes del Estado, más no el interés general.

2.5. En aquellos casos en que se encuentra comprometido el bienestar y el interés general, debe reafirmarse el carácter público y el interés de garantizar la supremacía constitucional, independientemente de que se haya presentado un desistimiento, el cual debe ser rechazado.

3. Posible solución procesal.

Acorde a todo lo antes expuesto, somos de opinión que el indicado desistimiento presentado por la Cámara de Cuentas debió ser rechazado, a fin de admitir en cuanto a la forma y conocer el fondo el referido conflicto de competencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: Rafael Díaz Filpo, Juez Primer sustituto

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
JOSÉ ALEJANDRO AYUSO

En el ejercicio de las facultades constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (LOTCCP), de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), y con el debido respeto a los honorables magistrados quienes de forma mayoritaria aprobaron la presente decisión, debo hacer constar el presente voto disidente actuando en coherencia con lo manifestado en la deliberación sostenida en el pleno de este tribunal, por las razones que expondré a continuación:

I. Antecedentes

El presente conflicto de competencia fue interpuesto por la Cámara de Cuentas contra el Ministerio Público y la Suprema Corte de Justicia, la instancia fue depositada el seis (06) de abril de dos mil veintiuno (2021) bajo el argumento de vulneración a la autonomía funcional y administrativa de la Cámara de Cuentas.

De forma mayoritaria, esta Alta Corte decidió lo siguiente:

Homologar el desistimiento realizado por la Cámara de Cuentas en fecha 5 de agosto de 2021 mediante la Resolución ADM-2021-007 de fecha 3 de agosto de 2021 y en consecuencia, ordenar el archivo definitivo del expediente.

Las motivaciones esenciales del criterio mayoritario para homologar el desistimiento del conflicto de competencia planteado son las siguientes:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k) *Como se observa, ambas partes del proceso han solicitado a este tribunal, en el caso de la Cámara de Cuentas, desistir del conflicto de competencia, y por su parte, el Ministerio Público, librar acta de desistimiento y disponer el archivo definitivo del expediente, por lo que ha desaparecido el interés jurídico que sustenta esta acción en justicia.*

l) *Este Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado respecto a una solicitud de desistimiento en un conflicto de competencia entre la Oficina de Custodia y Administración de Bienes Incautados y Decomisados y la Procuraduría General de la República, mediante la sentencia TC/0190/16, que estableció lo siguiente:*

En el presente caso, este tribunal determina que la falta de interés manifiesta por parte del recurrente constituye motivo suficiente para acoger el acto de desistimiento que ha sido depositado formalmente por la Oficina de Custodia de Bienes Incautados y Decomisados y, en consecuencia, procede ordenar el archivo definitivo del expediente relativo al presente recurso.

m) *En igual sentido, la jurisprudencia comparada del Tribunal Constitucional de Perú, con ocasión de un conflicto de competencia interpuesto por el Banco Central de Reserva (BCR) contra la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), posterior al depósito de un escrito de las partes en el cual solicitaron al colectivo la conclusión y el archivamiento definitivo del proceso, resolvió mediante la Resolución No. 0002-2006-PC/TC, de fecha 28 de agosto de 2007: “Tener por desistido al Banco Central de Reservas del presente proceso de conflicto de competencia contra la Superintendencia de Banca y Seguros; y archívese.”*

n) *En ese sentido, luego de haber examinado la referida instancia de desistimiento, este Tribunal Constitucional considera que —mediante la citada*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Resolución ADM-2021-007— resulta ser el propio accionante en la presente acción quien solicita de forma expresa el desistimiento del conflicto de competencia constitucional que nos ocupa, actuación que comporta una renuncia voluntaria, pura y simple de las pretensiones que sustentan la indicada acción.

o) Por lo que, conforme al indicado precedente TC/0190/16 y contrario a lo que sostiene el licenciado Francisco Franco e Inteligencia Legal, SRL en el referido Acto núm. 0326-2021, este colectivo considera que, en la especie ha lugar homologar el acto de desistimiento, debidamente firmado por Janel Andrés Ramírez Sánchez, presidente; Elsa María Catano Ramírez, vicepresidenta; Tomasina Tolentino, miembro secretaria; Mario Arturo Fernández Burgos, Miembro y Elsa Peña Peña, miembro, integrantes del pleno de la Cámara de Cuentas, únicos funcionarios legalmente habilitados para expresar su voluntad de desistir del objeto planteado por esa institución ante este Tribunal Constitucional.

Al momento de producirse la deliberación del presente caso nos apartamos del criterio mayoritario debido a que entendimos que el Tribunal Constitucional debió conocer el fondo del conflicto de competencia planteado por la Cámara de Cuentas en contra del Ministerio Público y la Suprema Corte de Justicia, toda vez que estamos en presencia de un conflicto entre órganos constitucionales y le corresponde al Tribunal Constitucional garantizar la supremacía de la constitución ejerciendo el control desde la dimensión objetiva de la justicia constitucional.

II. Fundamentos del voto

El conocimiento de los conflictos de competencias que pudieran surgir entre los órganos constitucionales, como en la especie se trata, es una atribución exclusiva del Tribunal Constitucional dominicano según lo expresado en el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 185.3 de la Constitución cuyo procedimiento es desarrollado en la Ley núm. 137-11.

El rol que debe desempeñar el TC ante conflictos de esta naturaleza es el de garantizar la supremacía de la Constitución y la defensa del orden constitucional, así como lo ejerce cuando se le apodera de cualquiera de los procedimientos constitucionales habilitados al efecto. En el caso de los conflictos de competencias entre dos órganos constitucionales se le adiciona el hecho de que, al estar en disputa las atribuciones que la Constitución le otorga de manera directa, es necesario su conocimiento siempre que cumplan con los requisitos de admisibilidad, pues de dicho conflicto podría derivar una vulneración al principio de separación de poderes previsto en el artículo 4 de la constitución.

Independientemente de la gravedad de las alegaciones realizadas por la parte accionante y de las circunstancias posteriores que tuvieron como consecuencia el desistimiento, el aspecto que debemos resaltar es la oportunidad que tuvo este Colegiado de realizar el estudio del caso planteado pues, como es bien, sabido los procedimientos constitucionales no se apoderan de oficio sino que son las partes en conflicto que ponen en manos de la justicia constitucional la decisión sobre su disputa.

Por su parte el reconocido doctrinario, pasado magistrado del Tribunal Constitucional español y eminente profesor universitario Pablo Pérez Tremps (QEPD), al referirse a un conflicto de competencia en el ordenamiento español indica que:

Por lo que respecta al objeto del conflicto, aunque la [STC 45/1986](#) fue muy estricta a la hora de configurar el conflicto exclusivamente como una vindicatio potestatis, con posterioridad, la [STC 234/00](#) lo ha flexibilizado algo al señalar que debe servir para «preservar el ámbito de atribuciones de uno de los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

órganos constitucionales mencionados en el [art. 59.3 LOTC](#) frente a la decisión de otro.⁸

El también magistrado emérito del Tribunal Constitucional de España doctor Manuel Aragón Reyes es participe del criterio siguiente:

...estamos en presencia de una de las competencias más significativas de la jurisdicción constitucional, no sólo por lo que esta competencia aporta al carácter mismo del Tribunal, sino, sobre todo, por lo que supone para el entendimiento del Estado constitucional de derecho. Que los conflictos entre órganos constitucionales no sean casos judiciales ordinarios, sino extraordinarios, no disminuye su trascendencia, únicamente alerta sobre su probable condición de situaciones límite que, cuando se den, en lugar de conducir quizás a una crisis de las instituciones tienen prevista una solución propia del Estado de derecho, esto es, una solución jurisdiccional.⁹

Respecto al carácter de supremo intérprete del Tribunal Constitucional en casos donde conflictúan órganos constitucionales, Aragón Reyes sostiene que *los conflictos entre órganos constitucionales tienen muchas vías políticas para resolverse y más aún para evitarse. Pero es consecuente con la concepción de la Constitución como derecho y con el carácter del Tribunal Constitucional como su supremo intérprete, que, en última instancia, la contienda pueda dirimirse por la vía jurisdiccional. Con esa previsión ni se judicializa la política ni se politiza el derecho, necesariamente. Solo se es coherente con la idea de que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento.¹⁰*

⁸ PÉREZ TREMP, Pablo. Los procesos constitucionales. La experiencia española. Palestra Editores. Perú. 2006. Pág. 103.

⁹ ARAGÓN REYES, Manuel, Estudios de Derecho Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009. Pág. 315.

¹⁰ ARAGÓN REYES, Manuel, Estudios de Derecho Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009. Pág. 318.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Partiendo del hecho de que al momento de conocer el fondo del conflicto de competencia se debe realizar un control de constitucionalidad cuando estén en juego facultades atribuidas directamente por la Constitución a los órganos constitucionales en conflicto, entonces debemos indicar que este Colegiado ejerce un control abstracto equiparable al que ejerce al momento de ser apoderado de una acción directa de inconstitucionalidad.

Somos de criterio de que aplicar una figura de derecho civil como lo es la homologación del desistimiento, en nombre de una supletoriedad que aquí no cabe debido a la dimensión objetiva de la justicia constitucional, sólo posterga un problema que, quizá para futuros funcionarios de estos órganos constitucionales, no fue zanjado por el TCRD como le ordena y manda la Constitución.

III. Conclusión

En vista de las consideraciones previamente expuestas consideramos que, en la especie, el Tribunal Constitucional debió conocer el fondo del presente conflicto de competencia en atención a que posee la habilitación constitucional y está en el deber ineludible de garantizar la supremacía de la Constitución y el orden constitucional y, en la especie, la posible afectación al principio de separación de poderes que, en todo caso, sería una oportunidad para este Colegiado de establecer las líneas jurisprudenciales que creen certeza jurídica ante futuros planteamientos en ese sentido.

Firmado: José Alejandro Ayuso, Juez



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

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

Historia procesal:

1. El caso refiere a un conflicto de competencias planteado ante este Tribunal Constitucional por la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (CCRD) en contra del Ministerio Público bajo el alegato de que este último al allanar e incautar documentos, computadoras y sistemas informáticos concernientes a las labores de la referida institución, inobservó los artículos 248 y siguientes de la Constitución dominicana que establecen la naturaleza y las funciones de la referida Institución.
2. De acuerdo a los argumentos presentados en la instancia contentiva del referido conflicto, y en una síntesis apretada, el Ministerio Público irrumpió en las instalaciones de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (CCRD), allanando e incautando equipos informáticos, disco duro, documentos propios del funcionamiento del referido órgano constitucional. Alega también la CCRD, que tales actuaciones se corresponden a una usurpación sus atribuciones



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionales y un atentado contra la autonomía reforzada que asiste a dicho órgano.

3. En el mismo sentido anterior, arguye la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (CCRD) que el Ministerio Público incautó estudios e investigaciones especiales a proyectos de obras, procesos declarados de urgencias y procesos de compras y contrataciones ejecutados por varias instituciones públicas; así como auditorías financieras, gestión de informaciones financieras y desempeño de diferentes instituciones públicas, estatus de varias auditorías ejecutadas por la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (CCRD), relativas a la administración y gestión de funcionarios; Declaraciones Juradas de Patrimonio presentadas por Ministros y otros funcionarios, entre otros.

4. En respuesta a lo anteriormente alegado, el Ministerio Público expone que el recurso no cumple con los requisitos de un conflicto de competencia, toda vez que el Ministerio Público no busca usurpar funciones propias de otra institución, sino que solicita informaciones bajo el deber de coordinación y cooperación que debe haber entre las instituciones del Estado. Y que, además, los requerimientos se circunscriben a las acciones propias de investigación de cara a un proceso penal, de donde, la investidura de funcionario de Cámara de Cuentas de la República Dominicana (CCRD), no les excluye de posibles imputaciones penales.

5. Además, sostiene el Ministerio Público que, el presente recurso, disfraza un recurso de revisión de decisión jurisdiccional, con relación a la autorización dada por la Suprema Corte de Justicia a fin de que se realizara el allanamiento e incautación, de las instalaciones y materiales de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (CCRD).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Posteriormente, en el marco del conocimiento del conflicto de competencia arriba indicado, en fecha cinco (5) del mes de agosto de 2021, la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (CCRD), por intermedio de sus abogados apoderados, depositaron el desistimiento de la instancia del conflicto de competencia.

7. Este Tribunal Constitucional, producto de lo anterior, decide homologar el desistimiento depositado y archivar consecuentemente el expediente, bajo las motivaciones siguientes:

l) En ese sentido, luego de haber revisado la referida instancia de desistimiento, este Tribunal Constitucional considera que —mediante la referida Resolución ADM-2021-007— resulta ser el propio accionante en la presente acción quien solicita de forma expresa el desistimiento del conflicto de competencia constitucional que nos ocupa, que representa una renuncia voluntaria, pura y simple de las pretensiones que sustentan la indicada acción.

m) Por lo que, conforme al indicado precedente TC/0190/16 y contrario a lo argüido por el accionante en su instancia y al citado Acto núm 0326-2021, este colectivo considera que en la especie ha lugar homologar el acto de desistimiento, debidamente firmado por Janel Andrés Ramírez Sánchez, presidente; Elsa María Catano Ramírez, vicepresidenta; Tomasina Tolentino, miembro secretaria; Mario Arturo Fernández Burgos, Miembro y Elsa Peña Peña, miembro, integrantes del pleno de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (CCRD), únicos funcionarios legalmente habilitados para expresar su voluntad de desistir del objeto planteado por esa institución ante este Tribunal Constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

q. *El desistimiento está previsto en el artículo 402 del Código de Procedimiento Civil, texto que prescribe: “el desistimiento se puede hacer y aceptar por simples actos bajo firma de las partes o de quienes las representen, y notificados de abogado a abogado”. Asimismo, el artículo 403 del referido Código establece que: “Cuando el desistimiento hubiere sido aceptado, implicará de pleno derecho el consentimiento de que las cosas sean repuestas de una y otra parte, en el mismo estado en que se hallaban antes de la demanda”.*

r. *El Tribunal Constitucional ha establecido, de forma reiterada, que las mencionadas disposiciones del derecho común resultan aplicables a los procedimientos constitucionales, conforme al principio de supletoriedad prescrito en el artículo 7.12 de la Ley núm. 137-11, que prevé para la solución de toda imprevisión la aplicación supletoria de 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.*

8. Por lo que decide el voto mayoritario de esta corporación constitucional:

PRIMERO: HOMOLOGAR *el desistimiento de la instancia contentiva del conflicto de competencia, depositada el cinco (05) de agosto de dos mil veintiuno (2021) por la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (CCRD).*

SEGUNDO: DISPONER *el archivo definitivo del presente expediente relativo a la acción descrita en el ordinal anterior.*

TERCERO: DECLARAR *el presente proceso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en la parte capital del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

***CUARTO: ORDENAR** la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionada, Ministerio Público.*

9. Esta juzgadora por medio del presente voto presenta su posición disidente respecto a lo decidido por la mayoría de este plenario en cuanto a la homologación del desistimiento y el archivo del expediente, por los motivos que desarrollaremos en lo adelante: **a) Concepto-breve- conflicto de competencia constitucional; b) Naturaleza política del conflicto de competencia; c) principio de división de poderes; d) supremacía constitucional; y e) división de estructura constitucional: orgánica y dogmática. Conclusiones.**

A. CONCEPTO -BREVE- CONFLICTO DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL.

10. Es importante iniciar con una breve definición doctrinal del término competencia en sentido general, para luego abordar la cuestión, referida ya, a las características del conflicto de competencia constitucional como tema central del presente voto disidente.

11. Tal como lo trato en libro inédito de mi autoría, “Conflicto de Competencia Constitucional, una mirada al tema” para comprender el término competencia, es imprescindible acusar lectura de la doctrina más certificada en tales cuestiones, por ejemplo, para De Esteban, J. Y Gonzales-Trevijano, competencia, es el “*conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer*”, es decir al conjunto de actividades que conforme al ordenamiento jurídico positivo corresponde a cada órgano, en función de la aptitud constitucional y legalmente establecida¹¹.

¹¹ DE ESTEBAN, J. y GONZALES-TREVIJANO, P.J.: *Curso de derecho constitucional español I*, Edit. UCM, Madrid, 1992. Pp. 93 y ss



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. De ahí que, toda atribución de competencia implica, por un lado, una autorización para el cumplimiento de la función asignada, y por el otro lado, la limitación que impide exceder el espacio jurídico dado a un órgano en particular para materializar su actuación.

13. Correlativamente a esta dimensión autorización-limitación, la competencia se configura como un deber-facultad, obligación impuesta al órgano que debe ejercerla necesariamente, mientras que en contraprestación se proyecta como *“una permisión, una atribución, de la cual se puede disponer para cumplir la función atribuida”*¹².

14. Para Antonio J. Porrás Nadales¹³ opera una integración entre la concepción orgánica y las teorías de los derechos públicos subjetivos, permite concebir al conflicto de competencia constitucional, como un contraste entre diversos órganos que forman unitariamente un mismo ente, el Estado-persona o Estado-aparato. Continúa diciendo, el referido autor, que estos sujetos «órganos del Estado» gozan de un ámbito subjetivo de autonomía, concretado en una serie de derechos y obligaciones previstas...” citando en este último caso a G. Jellinek en su obra *Teoría general del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1978.

15. Respecto el conflicto de competencia constitucional, el Tribunal Constitucional de Perú, en su doctrina ha fijado que, al hablar de conflicto de competencia constitucional, se hace alusión *“a la aptitud de obrar político-jurídica o área de facultades de un órgano u organismo constitucional, lo cual conlleva a calificar la actuación estatal como legítima o ilegítima en función de que el titular responsable de aquel hubiese obrado dentro de dicho marco o*

¹² IVANEGA, Miriam Mabel. “Los Principios Fundamentales de la Organización Administrativa”, en RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime et al. *Memorias del Congreso Internacional de Derecho Administrativo “Dr. Raymundo Amaro Guzmán”*. Editorial Jurídica Venezolana Internacional. 2015. P. 322

¹³ PORRAS NADALES, Antonio J. Conflictos entre órganos constitucionales del estado y principio de división de poderes. *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 52, julio-agosto 1986. pág. 23



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fuera de él”. Y es que como bien explica el supremo intérprete peruano, la competencia, como atribución de autoridad “*no solo comprende el ejercicio de disposición, sino también el límite de su uso como potestad*”.¹⁴

B. NATURALEZA POLÍTICA DEL CONFLICTO DE COMPETENCIA

16. Para abordar el conflicto de competencia constitucional, es preciso señalar las características del Estado de Derecho a fin de establecer su relación con los fundamentos de esa figura, por lo que es necesario, en primer término y en una síntesis apretada, dialogar sobre la teoría de la democracia y los regímenes políticos, de ahí continuar con el Principio de Supremacía Constitucional, el de División de Poderes y la estructura constitucional: dogmática y orgánica, pues es la fórmula que hemos encontrado como camino para justificar el porque nos apartamos del criterio mayoritario.

17. El vocablo democracia tiene su origen en la antigua Grecia y proviene del término “demos” o “pueblo”. La democracia básicamente es un gobierno que le corresponde al pueblo. Algunas veces la democracia puede ser ejercida directamente por el pueblo, pero en sociedades grandes el pueblo la ejerce a través de personas elegidas a tal fin. Un ejemplo de esa clase de democracia, es República Dominicana. Así según la memorable frase del presidente Abraham Lincoln: “*la democracia es el gobierno, del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*”¹⁵.

18. La mayoría de los países occidentales han adoptado la democracia como sistema de gobierno¹⁶, esto es debido a que este sistema es considerado como el más factible para asegurar la participación de los ciudadanos como organización

¹⁴ RTC 00013-2003-CC, párrafo quinto del fundamento jurídico 10.5., Tribunal Constitucional del Perú

¹⁵ La democracia, en síntesis, Pág. 2. Fuente: <https://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-spanish/democracy-in-brief-sp.pdf>

¹⁶ GONZÁLEZ MORANDE, Isabel Margarita. La Democracia como sistema de gobierno. Pag.2



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

política. Se forma en la libertad e igualdad ante la ley de todos los miembros de la sociedad; así como también en el respeto y le ejercicio de los derechos humanos, de esa manera busca la representación de todas las ideas políticas y grupos sociales que conforman una sociedad.

19. En sentido literal, democracia es definida como el poder del pueblo que subsiste mientras los ideales y valores del pueblo subsistan¹⁷. Para el inglés James Bryce, la democracia es el estado de sociedad donde hay igualdad¹⁸. Asimismo, para Antonio Delhumeau es definida como la técnica de organización social que parte de la libertad, respeto y unidad de los individuos¹⁹ para poder organizarse de forma que todos participen y aporten sus opiniones para un bien común en un ambiente donde haya cultura política y conciencia

20. Conforme se ha ido desarrollando en la ciencia política, se han creado distintos modelos de democracia, que hoy día son parte de los sistemas de Estado en el mundo.

21. Por un lado, está la democracia participativa que es aquella donde el pueblo interviene en la toma de decisiones de una manera estructurada y organizada, los ciudadanos deben ser más activos, informados y racionales no sólo para elegir a sus representantes, sino también para participar en la toma de decisiones. Esto se da en función de una mejor educación ciudadana, desarrollo de una cultura política e incluso en debates públicos que permitan discutir las diferentes opciones.²⁰

¹⁷ SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia: el debate contemporáneo*. Ed: Patria, DF: 1987, pág. 28.

¹⁸ Ibid. Pág. 28.

¹⁹ DELHUMEAU, Antonio. México: Realidad política de sus partidos. Instituto Mexicano de Estudios Políticos. DF: 1970, págs. 33-34.

²⁰ RODRÍGUEZ BURGOS, Karla. Democracia y tipos de democracia. Universidad Autónoma de Nuevo León. Disponible en: <http://eprints.uanl.mx/8477/1/Documento2.pdf>



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22. En otro orden está la democracia deliberativa que se caracteriza por dos rasgos esenciales: requiere de la aprobación de decisiones públicas luego de un amplio proceso de *discusión colectiva*. Segundo, en el proceso deliberativo requiere, en principio, de la intervención de *todos aquellos que se verían potencialmente afectados por las decisiones en juego*.²¹ La crítica de esta democracia viene a su formalidad, ya que se requiere cierto grado de educación y conocimiento para ganar discusiones y establecer puntos de vista.

23. A los fines que nos concierne, abordaremos la democracia representativa de elección popular: sistema de gobierno donde el pueblo no se autogobierna, sino que elige los representantes que gobiernan a su nombre, esta comprende la democracia electoral y se divide en democracia directa e indirecta. En estos sistemas los ciudadanos ejercen el poder indirectamente, a través de sus representantes elegidos mediante sufragio en elecciones libres y periódicas. Aquí el titular del poder es el pueblo. Unas piezas preponderantes y características de la democracia representativa son los partidos políticos, **el poder político que se fundamenta en la división de los poderes, el estado de derecho y la estabilidad de las instituciones expresadas en normas constitucionales.**

bb. Breve abordaje sobre los regímenes políticos

24. Los regímenes políticos²² “...se forman de la interacción del conjunto de instituciones, organizaciones y procesos políticos que dan paso a las decisiones, en comunicación e influencia recíprocas con el medio, se compone de valores que orientan la acción política, de normas que guían el comportamiento, de

21 GARGARELLA, Roberto. ¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales? México. Perf. latinoam. vol.14 no.28 México jul./dic. 2006. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532006000200001#notas

22 ESPINOSA TOLEDO, Ricardo. Sistema Parlamentario, Presidencialista y Semi presidencialista. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Primera edición INE. Instituto Federal Electoral. México. 2016. Pág. 9



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

colectividades que le dan sentido y de papeles específicos que los actores y grupos políticos cumplen”

25. La cultura de los pueblos y sus historias crearon modos de funcionamiento del régimen político que necesitaban en cada caso, de ahí que surgieron los distintos regímenes políticos que hoy día existen en el mundo.

26. Dentro de esos regímenes, están el presidencialista, el semi presidencialista, así como el sistema parlamentario.

27. A los fines de nuestro interés, abordamos el sistema presidencialista que es el imperante en República Dominicana y consiste en el sistema de división de poderes, el Poder Ejecutivo con un presidente de la Republica a la cabeza, el Poder Legislativo, dividido en dos cámaras y el Poder Judicial, siendo que los dos primeros surgen de elecciones populares. Aun como sabemos, en los últimos años y sobre todo con la corriente del neoconstitucionalismo, el gobierno de la nación, consiste en un reparto de funciones y atribuciones que no solo detentan los tres poderes tradicionales, sino que existen otros órganos constitucionales que contribuyen a la buena gobernanza del país, en sentido general, como veremos en lo adelante.

C. EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES COMO EJE ARTICULADOR DEL CONFLICTO DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL.

28. Desde el propio surgimiento de las constituciones como cartas políticas de organización del Estado y en función de su innegable trascendencia social y a la vez jurídica, uno de sus principales fines ha sido promover reglas específicamente dirigidas a normar el correcto desenvolvimiento de los órganos e instituciones estatales, las competencias de los mismos, así como los criterios de selección y designación de los funcionarios, pues como claramente se plasmó en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano «*Una Sociedad*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución»²³.

29. Dentro de estas normas y principios propios de la teoría y organización del Estado, el principio de la Separación de Poderes subyace y emerge como aspecto medular en la organización del poder político, considerándose como presupuesto primordial de los Estados en que se protege la libertad ciudadana y los derechos fundamentales de las personas²⁴.

30. La génesis de la concepción de una separación orgánica de las funciones del Estado encuentra sus cimientos históricos en las ideas de filósofos griegos de la antigüedad, como Aristóteles²⁵, quien sostuvo que:

*“En todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse, ante todo, arreglándolos debidamente. Una vez bien organizadas estas tres partes, el Estado todo resultará bien organizado; y los Estados no pueden realmente diferenciarse sino en razón de la organización diferente de estos tres elementos. El primero de estos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramiento es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial”.*²⁶

31. Las ideas de Aristóteles fueron retomadas en el pensamiento político moderno, y el tema fue abordado posteriormente por grandes estudiosos de la

²³ Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Disponible en web: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf [Última consulta: 5/3/2020]

²⁴ JORGE PRATS, Eduardo. *Derecho Constitucional*. Vol. II. Ius novum Santo Domingo, República Dominicana. 2012. P. 498

²⁵ ARDANT, Philippe y BERTRAND MATHIEU. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. 25^e édition. LGDJ lextenso éditions. 2013. P.45

CARRE DE MALBERG, R.. *Teoría General del Estado*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México, México. P. 741

²⁶ Fragmento de la obra *La Política*, referido por Eduardo Jorge Prats, en su obra “Derecho Constitucional”. P. 499



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

materia, como Santo Tomas, así como Maquiavelo, siendo definitivamente desarrollado por John Locke, Thomas Hobbes, y de manera trascendental por Montesquieu.

32. La primera formulación reconocible de esta teoría aparece a finales del siglo XVII, de la mano de John Locke en su «*Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*», siendo desarrollada a profundidad en la obra «*Del Espíritu de las Leyes*» de Charles Louis de Secondat, más comúnmente conocido como el barón de Montesquieu, quien en su texto claramente vinculaba la necesidad de contar con un Estado cuya estructura orgánica estuviese fundamentada en la separación de los tres ámbitos clásicos del desenvolvimiento estatal con la preservación y garantía de los derechos de libertad individual y política²⁷, pues para Montesquieu «*Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo ejerciera esos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar y el de juzgar*»²⁸.

33. Sin embargo, y pese a que esta concepción inicial planteaba ya separar las funciones estatales, no sería hasta las formulaciones constitucionales de los Estados Unidos del año 1787, y la Declaración de los Derechos del Hombre Francesa de 1789²⁹, donde finalmente esta separación alcanzaría una jerarquía constitucional, dotándose asimismo a la población de ciertos mecanismos de participación popular para la legitimación de los poderes, en especial, del legislativo.

34. Según la concepción constitucional adoptada en los históricos textos normativos antes mencionados, y que ha subsistido y se ha fortalecido a través del tiempo, debía producirse una mínima interferencia recíproca entre los

²⁷ PÉREZ ROYO, JAVIER. *Curso de derecho Constitucional*. Editorial Marcial Pons. Madrid, España. 2010. P.583

²⁸ MONTESQUIEU, referido por R. Carre de Malberg en *Teoría General del Estado*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México, México. P. 744
GARCIA-PELAYO, Manuel. *La división de poderes y su control jurisdiccional*. Revista de Derecho Político, nums. 18-19. Madrid, España. 1983

²⁹ Establece el art. 16 de la declaración lo siguiente: “*Toda sociedad en la cual la separación de los poderes no está determinada, carece de Constitución*”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

poderes constitucionales clásicos instaurados, lo cual implicó a su vez una interrelación orgánica, concebida para que “*el poder detenga el poder*”, donde al Presidente se le reserva un derecho al veto sobre la legislación dictada por el Congreso, y al mismo tiempo, previéndose que el legislador pudiera fiscalizar la actividad del ejecutivo y controlar la designación de ciertos funcionarios, mientras que el Poder Judicial verificaría la aplicación de la ley.

35. De igual manera la función de control recíproco, la función de colaboración Inter poderes es sustancial al principio de la separación de poderes: sin la intervención del Poder Ejecutivo, por ejemplo, en la conversión de la ley en políticas públicas la obra del legislativo quedaría, por lo general vacía de sentido. Así mismo, el Ejecutivo tiene iniciativa legislativa, en algunos casos exclusiva (en materia presupuestaria), con lo cual se puede sostener que la legislación es, muchas veces, el resultado de un proceso de colaboración, a la vez de control recíproco entre el Legislativo y el Ejecutivo.

36. Retomando lo que a abordamos un poco más arriba, en el constitucionalismo actual, las funciones y responsabilidades del Estado no solo se encuentran encargadas a estos tres poderes originales de la teoría de la Separación o División de Poderes (art. 4 de la CD) sino que, se ha determinado la necesidad de continuar otorgando espacios de autonomía orgánica para la ejecución de nuevas funciones primordiales del Estado y para la preservación de los derechos de los ciudadanos, y es que tal como afirmó Luigi Ferrajoli “...esta tripartición ya no es capaz de describir el actual sistema de poderes y [...] ya no es suficiente para garantizar una efectiva separación entre todos los poderes”.³⁰

³⁰ FERRAJOLI, Luigi. *Por una refundación garantista de la Separación de Poderes*. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, España. 2016. Disponible en web: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5738167>



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

37. A este respecto, y en lo que a República Dominicana atañe, el máximo intérprete constitucional dominicano ha afirmado que “...en el reparto de funciones del Estado, los poderes públicos tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) son titulares de las funciones clásicas, pero junto a ellos la Constitución instituye directamente la autonomía e independencia de órganos extra poderes nuevos o renovados que son receptores de funciones o subfunciones desmembradas de los poderes tradicionales.³¹”, afirmando asimismo esta jurisdicción constitucional “...que la noción moderna de separación de poderes es totalmente diferente a la que tradicionalmente imperaba, en el sentido de que actualmente dicha separación no es rígida y se admite, además, la colaboración entre ellos.”³²

38. En el normal desenvolvimiento de estos poderes, órganos y entes constitucionales, y en el desempeño de sus funciones, pueden presentarse colisiones y conflictos competenciales, y para que estos puedan solucionarse sin que alguno tenga que recurrir a imposiciones fácticas, vías de hecho o ilegalidad, se han ideado mecanismos y procedimientos para la solución jurisdiccional pacífica de estas diferencias.

39. En tal sentido, el conflicto de competencia constituye el mecanismo de protección orgánico-objetiva del texto constitucional, pues persigue verificar la concordancia sustantiva del accionar entre órganos o entes constitucionales respecto a la norma de normas. Figura prevista en el artículo 185.3 de la Constitución de la República. (Este punto será abordado posteriormente)

³¹ Sentencia TC/0001/15, del 28 de enero de 2015, disponible en web: tc.gob.do [Última consulta: 6/3/2020]

³² Sentencia TC/0032/13, del 15 de marzo de 2013, disponible en web: tc.gob.do [Última consulta: 6/3/2020]



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

D. PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

40. Otro de los principios que hemos tomado en consideración para fundamentar el presente voto disidente es el de Supremacía Constitucional, que consagra el artículo 6 de la Constitución de la República, el cual dispone: *“Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”*.

41. La Constitución como norma fundamental parte de la construcción kelsiana, que consiste en una visión piramidal del derecho, que respeta las jerarquías. *“Una pluralidad de normas constituye una unidad, un sistema, o un orden, cuando su validez reposa, en último análisis, sobre una norma única”*.³³

42. La norma fundamental es la fuente común de validez de todas las normas pertenecientes a un mismo orden y constituye su unicidad. Una norma solo pertenece a un orden, *“cuando existe la posibilidad de hacer depender su validez de la norma fundamental que se encuentra en la base de este orden”*.³⁴

43. Esta consideración de la Constitución como norma fundamental parte de la idea de que la misma es la base del ordenamiento jurídico, reconocida bajo el principio de supremacía, que es un principio teórico del Derecho constitucional que postula a la Constitución de un país jerárquicamente por encima de todo el ordenamiento jurídico, considerándola Ley Suprema del Estado y fundamento del sistema jurídico.

³³ KELSEN, Teoría Pura del Derecho, pág. 135 citado por GONZALEZ NAVARRO, Francisco. LA «NORMA FUNDAMENTAL» QUE CONFIERE VALIDEZ A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y AL RESTO DEL ORDENAMIENTO ESPAÑOL. P. 293-329. P. 297. Disponible en: file: /Dialnet-LaNormaFundamentalQueConfiereValidezALaConstitucio-2117527%20(2).pdf

³⁴ Ibidem



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

44. Lo expresado por el artículo 6 de nuestra Carta Magna, en lo referente a la Constitución como “norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado”, refiere a una supremacía de doble dimensión: formal y material.

45. En cuanto al primer eje, la Constitución es formal toda vez que fundamenta y ordena la validez del sistema jurídico, cimentando las directrices para la creación de otras normas de menor rango, y afianzando su propia rigidez en tanto que establece su propio procedimiento de reforma.

46. El sentido formal, complementado con el principio de rigidez, garantiza cualquier tipo de manipulación o exceso por parte de algún órgano de poder, pues de no contar con un proceso distinto ejercido por un órgano especial, sería factible que de forma constante su aspecto material se viese afectado³⁵.

47. Y es material, en tanto concentra los valores y principios fundamentales que rigen a una organización político-social, los cuales solventan las necesidades vitales de justicia de sus integrantes³⁶. La vertiente material de la Constitución, nos sitúa en la parte viva de la misma, la cual ha permitido la protección progresiva de los derechos fundamentales y el reconocimiento de otros derechos, que no se encuentran enumerados en el cuerpo constitucional, pero que, por su trascendencia, merecen de igual protección. La Constitución sin duda, es contenedora de valores y principios.

48. En consecuencia, este doble matiz, formal y material, supedita la validez de las normas dependiendo de su jerarquía y contenido, lo cual permite resolver conflictos entre normas de igual rango, pero que refieren a materias reservadas.

³⁵ DEL ROSARIO-RODRÍGUEZ, Marcos Francisco. La supremacía constitucional: naturaleza y alcances. Artículo vinculado a la línea de investigación de “Derecho Constitucional y Derechos Humanos” del grupo de investigación del área constitucional, Facultad de derecho, Universidad Panamericana. Recibido abril 15 de 2011, aprobado junio 22 de 2011. Versión Web. Disponible en: <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1950/2506>

³⁶ ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil*, 4 ed., Madrid, Trotta, 2002, p. 114- 116. Disponible en: <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1950/2506>



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Constitución como norma fundante, se encuentra en la cúspide del sistema jurídico, en una relación jerárquica, donde cada regla guarda un orden de prelación, siguiéndole en orden aquellas normas jurídicas que, según el valor que se les haya otorgado, poseen un rango gradualmente menor³⁷.

49. La distinción entre rango y fuerza de ley de las normas es imprescindible para aclarar un poco cuales podrían ser los resultados del enfrentamiento de dos normas, puesto que en tanto el primero se refiere a la posición que ocupa en el ordenamiento, es decir, a su jerarquía formal, la fuerza de ley se refiere a su capacidad derogatoria y su resistencia, la cual deriva de la existencia de ámbitos materiales delimitados³⁸.

50. La supremacía se configura como un estatus de estado de indispensabilidad, permanencia y efectividad del sistema constitucional, bajo el entendido que la Constitución como eje del ordenamiento jurídico, solo podrá otorgar seguridad y sustento, si su vocación es permanente, y la vez legítima, pues viene derivada de la voluntad popular asentada por el constituyente en su contenido.

51. Y es que no se podría concebir la potestad de los órganos públicos sino tuviesen en su competencia el reconocimiento del poder soberano representado en un primer momento por el ente creador, esto es: el poder constituyente³⁹. Ejercicio soberano legitimador que ha permitido construir esta normativa solvente y superior que obliga a considerar el orden constitucional como un factor supremo.

³⁷ GUASTINI, Riccardo. *Distinguiendo*, Barcelona, Gedisa, 1999, p. 376

³⁸ HUERTA OCHOA, Carla. El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 constitucional. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 93. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/rt/printerFriendly/3559/4266>

³⁹ DE CABO, Martín Carlos, *La reforma constitucional. En la perspectiva de las fuentes del Derecho*, Madrid, Trotta, 2003, p. 31



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

52. La Constitución será norma suprema —jerárquicamente— desde el momento en que se le ha conferido un poder facultado para crear normas de carácter superior: normas constitucionales, ya que es dentro de esta, donde se prevé qué órgano será el encargado de efectuar las reformas constitucionales, con independencia de que sea un sistema rígido o flexible⁴⁰.

53. Por tanto, como expresa Manuel Aragón: “*La supremacía constitucional implicará el desarrollo de su garantía jurídica que es el principio de suprallegalidad.*”⁴¹

54. La *suprallegalidad* es la cualidad de las Constituciones donde su supremacía se encuentra jurídicamente determinada, es decir, supremacía legal que consiste en la subordinación y aplicación del orden jurídico, sobre la base de la autoridad que ostenta la norma -Constitución- por proceder de una fuente de producción y modificación, jerárquicamente superior a la ley. De allí parte la distinción entre poder constituyente y poder constituido; el primero siendo responsable de la limitación del segundo.

55. Ésta por igual se divide en: formal y material. La suprallegalidad formal “*impone formas reforzadas de cambio o modificación constitucional frente a los procedimientos legislativos ordinarios...*” y la superlegalidad material la preeminencia jerárquica sobre todas las demás normas del ordenamiento, producto de los poderes constituidos por la Constitución misma, obra del superior poder constituyente”⁴².

⁴⁰ Riccardo GUASTINI, *Distinguiendo*, Barcelona, Gedisa, 1999, p. 379

⁴¹ PETZOLD RODRÍGUEZ, María. Noción de supremacía constitucional. Justicia y jurisdicción constitucional. Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política Instituto de Filosofía del Derecho Dr. J.M. Delgado Ocando Universidad del Zulia. ISSN 1315-6268 - Dep. legal pp 199402ZU33 Vol. 19, No. 3, 2012: 372 - 387. P.380. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32927.pdf>

⁴² NOGUEIRA ALCALÁ, H. (2006). Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur. Colección Estudios Jurídicos. No. 80. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana. Pág. 50



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

56. De manera que, la suprallegalidad sirve de garantía jurídica de la supremacía constitucional, que se hace efectiva a través de los mecanismos controladores de los actos contrarios al derecho, como lo son la inconstitucionalidad de las leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que contengan vicio total o parcial de inconstitucionalidad.

57. Así pues, la supra legalidad constituirá parte de la rigidez constitucional, de donde, la Constitución como tope del ordenamiento jurídico es establecida por el poder constituyente, único competente para su modificación.

58. La eficacia y la fuerza del texto constitucional como norma suprema se consolida en “el hecho de saberse resguardada e intangible de cualquier pretensión o intención por parte de algún órgano de poder que pretenda modificarla sin estar facultado para ello.”⁴³

59. Por otro lado, la parte infine del artículo 6 sobre supremacía de la Constitución nos indica que “**Son nulos de pleno derecho** toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto **contrarios a esta Constitución**”.

60. Más adelante el artículo 73 sobre Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional dispone que:

Son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas **que alteren o subviertan el orden constitucional** y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada.

61. Esto significa que de la “norma fundamental emana la validez de todo acto jurídico y, por consecuencia, existe una adecuación connatural —formalmente

⁴³ ARAGÓN, Manuel. "La Constitución como paradigma". Instituto de Investigaciones Jurídicas- Universidad Autónoma de México. 1998. p. 111. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/130/3.pdf>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hablando— de dichos actos hacia ella, ya que estos se encuentran vigentes como consecuencia de los principios de validez (...), de lo contrario, cualquier norma jurídica que no cumpla con las formalidades previstas a nivel constitucional para su creación será considerada como inválida”.⁴⁴

62. Por ende, la constitucionalidad de cualquier acto, debe ser evaluada tanto en el sentido material como formal, formal en cuanto al procedimiento de elaboración que incluye la competencia del órgano emisor a tal fin; y el aspecto material, que va ligado a su contenido, valorando principios, garantías y derechos.

63. Criterio asentando por la Ley 137-11, en su artículo 7 numeral 7 al disponer el principio de “inconvalibilidad”, en el sentido de que: “la infracción de los valores, principios y reglas constitucionales está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación”.

64. La nulidad de los actos contrarios a la Constitución o subversión al orden constitucional, parte de la idea de que⁴⁵:

Si se acepta que hay lugar para la existencia de normas que no procedan de los parámetros establecidos constitucionalmente para la validez de las normas jurídicas, conceptualizar jerárquicamente a la Constitución como fuente "suprema" única, es un tanto incierto, pues debilita de forma directa su eficacia.

Al permitir la coexistencia de normas que no proceden integralmente de la norma suprema se rompe la idea del sistema jerárquico superior, pues el solo hecho de que existan normas que se apliquen dentro del sistema jurídico sin haber surgido del proceso formal de creación,

⁴⁴ DEL ROSARIO-RODRÍGUEZ, Marcos Francisco, ob. cit.

⁴⁵ Ibidem



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

demuestra que la Constitución no se erige como fuente absoluta y única de validez, sino que la unidad y coherencia del sistema se integra a partir de las normas externas que son reconocidas como válidas al ser aplicadas por las autoridades⁴⁶.

65. La efectiva garantía de la supremacía de la Constitución es que los actos que colidan con la Constitución son, en efecto, nulos, y como tales, tienen que ser considerados por los tribunales, los cuales son, precisamente, los órganos estatales llamados a aplicar las leyes⁴⁷. De ahí que cuando uno de los poderes del Estado u otro órgano constitucional, realiza una actuación fuera del alcance de sus atribuciones constitucionalmente previstas u omite realizar la que también constitucionalmente esta obligado, incurre en una violación a la Supremacía Constitucional, toda vez que ese principio no solo esta dirigido a la parte dogmática de la Constitución, sino a todos aquellos mandatos y preceptos que disponen las actuaciones de los titulares de los referidos poderes u órganos constitucionales.

66. Así las cosas, una de las garantías que complementan la supremacía de la Constitución, es precisamente la separación de poderes, y la limitación del poder, en tanto que cualquier proceso tendente a invalidar la actuación de los poderes constituidos, queda reservado a los órganos judiciales.

67. Una de las tareas que ha sido otorgada a los jueces del Tribunal Constitucional, es precisamente la de que, en el ejercicio de sus atribuciones controlen la constitucionalidad de la esfera de actuación de quienes detentan los poderes públicos consagrados en la Constitución. Esta actividad se lleva a

⁴⁶ Luís PRIETO SANCHÍS, *Apuntes de teoría del Derecho*, ob. cit., p. 119, citado por DEL ROSARIO-Rodríguez, ob. cit.
⁴⁷ BREWER CARIAS, Allan R., *Tratado de Derecho Constitucional Tomo XII. Justicia Constitucional*. Fundación de Derecho Público. Editorial Jurídica Venezolana. 2017. P. 411.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efecto mediante lo que ha llamado el profesor Brewer Carias⁴⁸ “Control Concentrado de Conflicto de Competencia” y que está prevista en el artículo 185 de la Constitución de la República. Igualmente, de los actos estatales, las leyes, entre otras, declarándoles nulos si son contrarios la Constitución. Dando apertura a lo que hoy conocemos por justicia constitucional.

68. A nuestro modo de ver la Justicia constitucional dominicana, esta conformación de una verdadera jurisdicción constitucional, como lo es, el Tribunal Constitucional, órgano diseñado y creado por el constituyente, conforme lo prevé el artículo 184 de la propia Constitución para:

“garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria”.

69. Refiriéndose este Tribunal Constitucional, con ocasión al principio de supremacía constitucional, mediante sentencia TC/0150/13 de doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), en los términos siguientes:

El principio de supremacía constitucional establecido en las disposiciones del artículo 6 de la Constitución de la República consagra el carácter de fuente primaria de la validez sobre todo el ordenamiento jurídico dominicano, cuyas normas infra-constitucionales deben ceñirse estrictamente a los valores, principios, reglas y derechos contenidos en la Carta Magna. Por tanto, las disposiciones contenidas en la Constitución, al igual que las normas que integran el bloque de la

⁴⁸ El Sistema De Justicia Constitucional En La República Dominicana Y La Ley Orgánica Del Tribunal Constitucional Y De Los Procedimientos Constitucionales (2011) Disponible en: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2017/01/BREWER-TRATADO-DE-DC-TOMO-XII-9789803652975-txt.pdf>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionalidad constituyen el parámetro de constitucionalidad de todas las normas, actos y actuaciones producidos y realizados por todas las personas, instituciones privadas y órganos de los poderes públicos.

70. En esa misma línea, la Corte Constitucional colombiana:

*“La Constitución se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados. **El conjunto de los actos de los órganos constituidos -Congreso, Ejecutivo y jueces- se identifica con referencia a la Constitución y no se reconoce como derecho si desconoce sus criterios de validez. La Constitución como lex superior precisa y regula las formas y métodos de producción de las normas que integran el ordenamiento y es por ello “fuente de fuentes”, norma normarum**”⁴⁹.*

71. Es por esto que, el Tribunal Constitucional, como órgano de cierre en materia de derechos fundamentales y garante de la Supremacía Constitucional tiene bajo su manto de responsabilidad de interpretar y hacer valer lo dispuesto por la Carta Magna, bajo una apreciación integral del Derecho, no pudiendo desconocer o inobservar aspectos puestos en controversia, teniendo la obligación incluso de actuar de oficio, en los casos en que se adviertan violaciones al orden constitucional.

72. En esa misma línea de pensamiento, la citada decisión de la Corte Constitucional colombiana dice:

⁴⁹ Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-415/12 (Bogotá D.C., junio 6 de 2012). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-415-12.htm>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Este control de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional, ha reiterado esta Corporación, debe ser ejercido en forma integral, puesto que el juez constitucional está habilitado para confrontar los preceptos demandados con el conjunto de disposiciones que conforman la Carta Política y no sólo con aquellas que han sido citadas como infringidas en la correspondiente demanda. Al respecto, sostiene la Corte: De este modo, si por razón de su naturaleza jurídica, algunos de los actos normativos sometidos al juicio de constitucionalidad, ven condicionada su legitimidad al cumplimiento de ciertos requisitos cuya inobservancia puede generar vicios de procedimiento o de competencia, la Corte está en la obligación de abordar el estudio de tales aspectos, aun cuando no hayan sido propuesto en la demanda ni tampoco hubieren sido alegados por aquellos sujetos que se encuentran habilitados para intervenir en el proceso”.

73. **Esto en virtud de que, como señala el autor, Marcos Francisco Del Rosario-Rodríguez, la función primaria de la Constitución dentro del Estado moderno es limitar los excesos del poder político, y el reconocimiento y defensa de los derechos fundamentales. Ello no significando, que el análisis de la constitucionalidad, solo puede evaluarse dentro de la dimensión material de la Constitución, sino que también, desde el aspecto formal pues existen conflictos normativos que solo pueden resolverse estableciendo un orden de competencias estricto”⁵⁰.**

74. Orden de competencias que, bajo la línea de pensamiento del referido autor, la cual compartimos, evitan el desbordamiento del poder político sobre los particulares, siendo vital para el mantenimiento del orden constitucional, el asentamiento y el mantenimiento del esquema de división de poderes y como hemos dicho, la garantía de la Supremacía Constitucional.

⁵⁰ DEL ROSARIO-RODRÍGUEZ. Marcos Francisco. La Supremacía Constitucional: Naturaleza y Alcances. Dikaion [online]. 2011, vol.20, n.1, pp.97-117. ISSN 0120-8942.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

E. ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCIONES: ORGÁNICA Y DOGMÁTICA

75. Un aspecto que resulta relevante para el análisis del alcance del control de constitucionalidad que debe llevar a cabo el Tribunal Constitucional en lo relativo al conflicto de competencia, es lo concerniente a la estructura orgánica y dogmática de la Constitución y la conexión de ese cuerpo unitario, con el Principio de Supremacía Constitucional, que aunque someramente lo hemos tratado en otra parte del presente voto.

76. Esta clasificación obedece a que, conforme sostienen autores como Vladimiro Naranjo Mesa:

“El objeto de una Constitución es doble: a) De un lado organiza el ejercicio del poder en el Estado; desde este punto de vista puede afirmarse que ella establece las reglas de juego de la vida institucional; b) de otro lado, la Constitución consagra los principios que servirán de guía para la acción de los órganos de poder público; desde este punto de vista, ella refleja determinada filosofía política”⁵¹.

77. La doctrina constitucional tradicional se ha ocupado de hacer la distinción o diferenciación entre las normas y disposiciones constitucionales a partir de las dos categorías antes citadas, estableciendo que la parte dogmática o material de la Constitución: *“comprende las prescripciones relativas al contenido de las normas y actos de los órganos regulados en la parte orgánica”⁵².*

⁵¹ NARANJO MESA, Vladimiro. *Teoría Constitucional e instituciones políticas*. 7ª. Ed. Santafé de Bogotá: Temis, 1997. Pp. 333-334.

⁵² JORGE PRATS, Eduardo. *Derecho Constitucional, Vol. I*. Santo Domingo, *Ius Novum*, 2010, p. 198.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

78. Es decir, la parte dogmática comprende el preámbulo, los valores, los principios, los derechos fundamentales, las libertades, los deberes fundamentales y las garantías institucionales establecidas en la Constitución.

79. En ese mismo orden Naranjo Mesa afirman que el contenido de la Constitución debe obedecer fundamentalmente a los objetivos que ésta se propone, por lo que el texto sustantivo debe contener normas que organicen el ejercicio del poder, así como los principios que deben regir y guiar la acción de la acción pública. A estos principios les denomina “Declaraciones de derechos o parte dogmática”.

80. En ese sentido, dicho autor ha establecido lo siguiente:

“las declaraciones de derecho modernas y contemporáneas, por el contrario, se caracterizan por ser universales, es decir, benefician a toda persona y a todo ciudadano, son el resultado de las conquistas políticas logradas por el movimiento constitucionalista, tanto liberal como social, e implican una concepción democrática y no absolutista del poder público. Estas declaraciones de derechos hechas en la Constitución consta de preámbulo que es una fórmula solemne colocada a manera de introducción, en el encabezamiento de la Constitución y que resume las grandes directrices que inspira la promulgación de ésta, y que deben servir de pauta o guía para gobernantes y gobernados en la vida del Estado; las declaraciones de derecho del cuerpo constitucional que complementa la fórmula del preámbulo o más exactamente se desarrolla dentro del cuerpo de la Constitución a través, especialmente, de las normas que consagran derechos, tanto individuales como colectivos; y el valor jurídico de las declaraciones de derechos que indican si el individuo puede o no reclamar el beneficio de una disposición inscrita en la declaración o si el derecho no es inmediatamente exigible, es decir, aquí se puede



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

distinguir las declaraciones que enuncian una regla del derecho positivo y las que enuncian objetivos a alcanzarse y desprovistos de fuerza obligatoria”⁵³.

81. En la misma línea, conforman la parte dogmática de la Constitución aquellos valores supremos y principios fundamentales que recoge su preámbulo, tales como: la dignidad humana, la libertad, la igualdad, el imperio de la ley, la justicia, la solidaridad, la convivencia fraterna, el bienestar social, el equilibrio ecológico, el progreso y la paz.

82. De igual manera, los derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida (Art. 37 de la Constitución), la dignidad humana (Art.38), el derecho a la igualdad (Art.39), derecho a la libertad y seguridad personal (Art.40), prohibición de la esclavitud (Art.41), derecho a la integridad (Art.42), derecho al libre desarrollo de la personalidad (Art.43), derecho a la intimidad y honor personal (Art.44), libertad de conciencia y de cultos (Art.45), libertad de tránsito (Art.46), los derechos económicos y sociales (Art. 50 y siguientes), los derechos culturales y deportivos (Art. 64 y siguientes), colectivos y del medio ambiente (Arts. 66 y 67), las garantías a los derechos fundamentales (Art.68, 69 y siguientes).

83. Asimismo, los deberes fundamentales consagrados en el artículo 75 de la Constitución, como son: *1) Acatar y cumplir la Constitución y las leyes, respetar y obedecer las autoridades establecidas por ellas. 2) Votar, siempre que se esté en capacidad legal para ello. 3) Prestar los servicios civiles y militares que la Patria requiera para su defensa y conservación, de conformidad con lo establecido por la ley*, entre otros, también integran la parte dogmática del texto sustantivo.

⁵³ NARANJO MESA, Vladimiro. Op. cit. Pp. 333-334.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

84. En torno a la rama orgánica de la Constitución, esta parte está conformada por normas o disposiciones de procedimiento y muy especialmente la organización del Estado⁵⁴. O instituciones políticas como suele denominarse en el mundo del derecho público.

85. El autor arriba citado al abordar el concepto de la parta orgánica de la Constitución, establece que trata de la:

“a) Organización del ejercicio del poder. - Se determina de cierto número de normas que establecen el status de los gobernantes, así como la naturaleza y fines de su actividad política. En esta forma la Constitución designa las funciones de los individuos que toman decisiones y fijan su competencia, además de los procedimientos según los cuales serán designadas las autoridades públicas”⁵⁵.

86. Por su parte, Jorge Prats clasifica las normas de organización que conforman la parte orgánica de Constitución de la siguiente manera:

“(i) Reglas de competencia; (ii) reglas de creación de órganos; y (iii) reglas de procedimiento. Las normas constitucionales de competencia son las que reconocen ciertas atribuciones a determinados órganos constitucionales (por ejemplo, el artículo 93 que establece las atribuciones del Congreso Nacional). Las normas de creación de órganos –llamadas normas orgánicas-, son las que disciplinan la creación o institución constitucional de ciertos órganos (como es el caso del artículo 178 que establece la composición del Consejo Nacional de la Magistratura). Las normas de procedimiento son las que establecen el procedimiento de actuación de los órganos constitucionales (por ejemplo, los artículos

⁵⁴ JORGE PRATS, Eduardo. Op. cit. p. 197.

⁵⁵ Ibidem. p.333-334.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

96 a 113 que establecen el procedimiento de formación de las leyes), el procedimiento de formación de la voluntad política (artículo 208 a 210 que establecen cómo operan las asambleas electorales) y el ejercicio de competencias constitucionalmente consagradas (artículo 80.1 que establece las reglas del juicio político en el senado)⁵⁶.

87. Ahora bien, es importante hacer constar que si bien la doctrina tradicional establece la citada distinción de las normas constitucionales, y las clasifica en dogmáticas o materiales y normas organizativas y procedimentales, no es menos cierto que, esta juzgadora se inscribe en la corriente de pensamiento que reconoce igual rango y valor jurídico tanto la parte orgánica, como la parte dogmática, ello en virtud de los principios de unidad de la Constitución, de concordancia práctica, de corrección funcional y del principio de máxima efectividad, que le dan vida al cuerpo de la constitución de manera integral.

88. Y es que, como bien reconoce la doctrina constitucional moderna más aceptada, no puede haber principios y valores sin reglas, sin instituciones y sin procedimientos, pero tampoco puede existir un ordenamiento constitucional fundamentado sólo en reglas, instituciones y procedimientos sin principios y valores que limiten el ejercicio del poder público. De manera que el contenido estructural de la Constitución - parte dogmática y orgánica- deben ser interpretadas de manera concordante, armónica y coherente, no de forma aislada, pues ambas partes se complementan entre sí.

89. Las llamadas instituciones políticas del Estado, o poderes estatales y en el caso que nos ocupa República Dominicana, han de incluirse los demás órganos constitucionales que ejercer potestades públicas, constituyen el eje fundamental del Estado social democrático de derecho que reza la Constitución del país en

⁵⁶ *Ibíd.* p. 198.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

su artículo 7. Estos poderes públicos e instituciones constitucionales, ejercen una función esencial en tanto sus titulares son los actores llamados a cumplir con la aspiración democrática de la sociedad, de ahí que resulta imprescindible un funcionamiento idóneo enmarcado en las atribuciones constitucionales que se les ha conferido y justamente para controlar tal cuestión es que se ha diseñado y creado el mecanismo que aquí se analiza, Conflicto Constitucional de Competencia. Esta figura Constitucional, como lo hemos dicho, persigue la salvaguarda objetiva de las competencias y atribuciones de los órganos públicos de jerarquía constitucional, con la finalidad de que sus detentadores se enmarquen dentro del fuero que la propia constitución les confiere y de ese modo, evitar un desbordamiento en detrimento de los derechos fundamentales consagrados en la misma constitución.

90. En efecto, y continuando con los principios que regulan la interpretación del texto constitucional, y en torno al principio de concordancia práctica, relacionado íntimamente al de unidad de la Constitución, impone que:

*“los derechos constitucionalmente protegidos o establecidos deben ser ejercidos y aplicados de manera concordante, amparados de manera armoniosa, de modo que, cuando así lo exija la razonabilidad, un bien o derecho ceda ante otro; pero conservando su identidad y más que su identidad su valor, lo que se obtiene estableciendo **los límites mínimos para su ejercicio y fijando su contenido esencial**”⁵⁷.*

91. Por su parte, el principio de corrección funcional opera en dos planos distintos, un plano intrínseco, en que el intérprete está impedido de rebasar el marco de sus funciones, y un plano extrínseco, en el cual la *“labor del intérprete le impone resolver los conflictos de competencia entre los órganos del Estado,*

⁵⁷ ACOSTA DE LOS SANTOS, Hermógenes; GIL, Domingo; VASQUEZ CORREA, Domingo. *Interpretación constitucional*. Santo Domingo, Escuela Nacional de la Judicatura, 2020, p.32.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de modo que no se pervierta el esquema de las funciones constitucionalmente establecidas”⁵⁸.

92. Sobre el principio de máxima efectividad, compartimos el criterio esbozado en la citada obra *“Interpretación Constitucional”*, en el sentido de que *“la interpretación de la Constitución no se limita a su parte dogmática o de los derechos consagrados en ella a favor de los individuos, sino también a su parte orgánica, referida al Estado y su organización, poderes, órganos, sus funciones y relación. Por lo tanto, aplicado a la integridad de la Constitución, en este aspecto, el principio de máxima efectividad exige su óptima interpretación, a los fines de la instauración del estado social, democrático de derecho, de su desarrollo y consolidación institucional, su desarrollo político, a favor de la progresiva perfección y reafirmación de la democracia como régimen político y forma de gobierno”*⁵⁹. (Subrayado nuestro)

93. Es por ello que, el presente disenso del voto mayoritario, se sustenta también en lo consagrado por la misma Constitución, en sus artículos 184 y 185, esto así pues, cuando comparamos su contenido, con el desarrollo doctrinal y jurisprudencial que hemos realizado en apoyo al presente voto, confirmamos que en virtud de los principios de separación de poderes y de supremacía constitucional, el Conflicto de Competencia Constitucional, corre con la misma naturaleza de que esta revestida la acción directa de constitucionalidad, en torno a la oficiosidad que la misma norma le otorga al Tribunal Constitucional en el art.7 numeral 11 para continuar con el análisis de comparación sometido a su consideración en ausencia de la parte o desistimiento de la instancia.

94. Y es que, de acuerdo al artículo 184 de la Constitución establece que habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la

⁵⁸ Ibidem. Pp.33-34

⁵⁹ Ibidem. Pp.42-43.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Dice además que sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen **precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.**

95. A seguidas el artículo 185 de la misma Carta Sustantiva, establece las atribuciones específicas del Tribunal Constitucional lo que, a mi modo de ver, es un mandato para cumplir con las obligaciones puestas a su cargo en el art. 184 citado. En ese orden, prescribe el indicado artículo 185 que esa alta corte está habilitada para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo; **3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares;** 4) Cualquier otra materia que disponga la ley. (resaltado nuestro)

96. Debo decir, que algunos estudiosos del tema sostienen que el conflicto de competencia constitucional no tiene el mismo alcance que la acción directa de inconstitucionalidad, porque es la misma constitución que limita el apoderamiento del tribunal a que sea realizado por uno de los titulares de los órganos en conflicto, sin embargo, este argumento de acuerdo a mi parecer, no se sostiene a sí mismo, dado que de acogerse deberíamos hacerlo también para la acción directa de inconstitucionalidad, pues el mismo artículo, también limita la instancia a determinados funcionarios y particulares con interés legítimo.

97. Contrariamente al criterio del cual disiento también, lo que le estaría vedado al Tribunal Constitucional, sería un apoderamiento oficioso, pero una vez apoderado, es imperativo conocer el asunto, pues se trata de dar



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumplimiento a su obligación de garantizar la Supremacía Constitucional, pues como ha quedado demostrado, tal principio no solamente se materializa garantizando el orden piramidal de la constitución *kelseniana* con su teoría de jerarquía normativa, sino que la Supremacía Constitucional, comprende la sujeción de los poderes públicos y demás órganos constitucionales, a las atribuciones, límites y poderes que la misma Constitución les otorga, pues de lo contrario, se estaría dejando a libre actuación unos poderes que verbigracia están diseñados justamente para controlar las actuaciones de los detentadores constitucionales, es decir para limitar y encuadrar sus actuaciones dentro del marco constitucional previsto, todo en procura de garantizar los derechos fundamentales y el orden democrático de la nación dominicana.

98. Cuando el constituyente inserta en el artículo 185 de la Constitución, la atribución del Tribunal Constitucional de conocer lo relativo al conflicto de competencia constitucional, lo hace precisamente, con la finalidad de que esa alta corte, no se limite a examinar solo su parte dogmática o de los derechos consagrados en ella a favor de los individuos, sino también a su parte orgánica, referida al Estado y su organización, poderes, órganos, sus funciones y relación⁶⁰

99. Como dijimos anteriormente y parafraseando al magistrado Vásquez Goico, en su participación en la obra Los Principios de la Interpretación Constitucional, la democracia está sustentada en instituciones y actores políticos que deben desempeñar su papel para que el Estado cumpla con las necesidades y expectativas de la ciudadanía.

100. El Conflicto de Competencia Constitucional es un proceso jurisdiccional que procura la salvaguarda objetiva de las competencias y atribuciones de los órganos público de jerarquía constitucional, procura pues garantizar la parte

⁶⁰ VASQUEZ GOICO, Domingo Rafael. Los principios de la interpretación constitucional. 1.ª edición. Escuela Nacional de la Judicatura. Santo Domingo, Rep. Dom. 2020. Pág. 42



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

orgánica de la constitución, es decir las instituciones políticas, que son precisamente como lo dije el soporte de la democracia.

101. Como dice ALFONSO HERRERA GARCÍA⁶¹ el Conflicto de Competencia Constitucional, es una adecuación de un mecanismo diseñado inicialmente para ejercer un control negativo sobre leyes, a funciones nuevas y originales que asegura la efectiva aplicación del ordenamiento constitucional a las esferas de la actividad del Estado.

102. Señala además que con el paso del tiempo ha venido aflorando a nivel internacional un mecanismo de racionalización del control de constitucionalidad referente a la problemática del conflicto entre órganos supremos del Estado, cuestión esta que comporta uno de los más esenciales y característicos postulados de la Teoría del Estado de Derecho.

103. Como hemos visto, el objeto del conflicto de competencia constitucional, es el de garantizar determinada atribución que la Constitución le otorga a un poder u órgano constitucional. Es por ello que tales conflictos entran dentro de la interpretación constitucional que deberá hacerse a fines de garantizar el funcionamiento orgánico diseñado en la propia Constitución. Y eso, a mi modo de ver, es tan importante como la confrontación misma de las normas infra constitucionales con la Constitución, dado que en el caso del conflicto de competencia está referido a las atribuciones que la propia Constitución le otorga a determinados poderes u órganos constitucionales lo que amerita una interpretación armónica conforme a ella misma en garantía de su propia supremacía.

⁶¹ La Configuración Jurídica Del Conflicto Constitucional Entre Entidades Políticas En México Y Perú: Una Perspectiva Comparada.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

104. El profesor Brewer Carias, en su obra bajo el título “El control concentrado de los conflictos constitucionales”, expresa de manera clara y llana lo siguiente:

“Además, en virtud de que el control concentrado de la constitucionalidad tiene por objeto, en particular, asegurar la efectiva vigencia de la parte orgánica de la Constitución, la cual en el mundo moderno y en el Estado democrático siempre se ha construido sobre la base de los principios tanto de la separación orgánica de poderes como de distribución territorial del Poder Público, en la Constitución se asigna también al Tribunal Constitucional competencia para resolver los "conflictos de competencia" entre los Poderes Públicos (Art. 185,3).

Estos conflictos son básicamente, los que se originan entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y, además, respecto de los otros órganos constitucionales con autonomía funcional, de manera que todos actúen conforme a los poderes atribuidos en la Constitución, sancionando toda usurpación, por inconstitucionalidad.

105. Agrega:

“Sin embargo, también correspondería al Tribunal Constitucional como órgano encargado del control de la constitucionalidad, mantener el principio de la distribución territorial del poder que establece la Constitución conforme al esquema de descentralización política adoptado, haciendo respetar la autonomía de las entidades municipales que están constitucionalmente establecidas. Por tanto, en el caso de los Municipios que en República Dominicana se dotan de autonomía (Art. 199), los conflictos de competencia también caerían bajo la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competencia del Tribunal Constitucional para resolver los conflictos de competencia constitucional entre las entidades territoriales”

106. Acoger un desistimiento, cuando se ha planteado un conflicto entre dos órganos constitucionales, contraria las obligaciones puestas a cargo del Tribunal constitucional pues deja en un limbo jurídico tal planteamiento, solo por conveniencia de las partes involucradas, lo cual no es posible, dado que al conflicto de competencia le reviste el carácter objetivo de los procesos constitucionales y por vía de consecuencia, poco importa la voluntad de las partes en cuestiones que procuran garantizar el orden constitucionalmente establecido.

107. Recordar, además, la dimensión objetiva de los procesos constitucionales, de donde el derecho procesal constitucional no solo busca la tutela de los derechos fundamentales, sino que también contempla la tutela objetiva de la Constitución, *“toda vez que, por su intermedio, se demuestra la supremacía constitucional”*, para lo cual el Tribunal Constitucional debe cumplir con sus *“funciones esenciales, tanto reparatorias como preventivas”*⁶², propugnando *“la configuración de un proceso constitucional en el que subyace una defensa del orden público constitucional”*⁶³

108. Sobre la necesidad de defender el orden y supremacía constitucional en los procesos de conflicto de competencias, ha sido esta misma corporación constitucional quien mediante sentencia TC/0282/17, de fecha veintinueve (29) de mayo de dos mil diecisiete (2017), haciendo hizo acopio de una sentencia dictada por el Tribunal Constitucional Italiano, sostuvo puntualmente lo siguiente:

⁶² Tribunal Constitucional de Perú. STC 002877-20005-HC FJ 5

⁶³ Ibidem



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*“En relación con esto, ha sostenido la Corte Constitucional de Italia, en una sentencia de principio, que la figura de los conflictos de competencia no se circunscribe solo a los supuestos de controversia acerca de la titularidad de una competencia reclamada por los contendientes, sino que comprende cualquier hipótesis en la que el ejercicio ilegítimo de una competencia por su titular menoscabe la esfera de atribuciones constitucionalmente asignadas al otro sujeto (Sentencia 110, de 1970). 8.8. Aún más, la Corte Suprema de México ha planteado que las controversias constitucionales –equivalentes a nuestros conflictos de competencias– tienen como finalidad preservar la supremacía constitucional asegurando que las actuaciones de las autoridades se ajusten a lo establecido en la Constitución. De modo que, si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado [...] cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, **su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema**, dado que no es posible parcializar este importante control (Suprema Corte de Justicia de México. Tesis de jurisprudencia P./J. 98/99, Novena Época, t. X, septiembre de 1999).*



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

109. Como se comprueba, esta misma corporación, hoy mediante la sentencia sobre la cual disintimos, se divorcia de su propio precedente al entender que procede el desistimiento sobre un conflicto de competencia constitucional planteado ante esta sede, desconociendo lo establecido en la sentencia arriba indicada, que dispone claramente que la defensa del orden constitucional debe ser integral con independencia de que se trate de la parte orgánica o dogmática de la Norma Suprema, sosteniendo en adición a esto, que no es posible parcializar ese importante control.

110. En definitiva, este Tribunal Constitucional, debió admitir el Conflicto de Competencia Constitucional planteado por la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (CCRD) en la forma, rechazar el desistimiento impetrado por el mismo órgano y proceder a conocer los méritos al fondo de este proceso constitucional y de ese modo cumplir con el deber de garantizar la supremacía constitucional y todo lo que de él se deriva, como lo manda el artículo 184 de la Constitución de la República.

111. Ha sido esencial que, en nuestra Constitución, se haya insertado esa facultad, es decir la creación de un mecanismo para definir las competencias estatales previstas en la Constitución, a fin de cautelar el respeto de la distribución de dichas competencias, así como garantizar la vigencia del principio de supremacía constitucional y claro directamente, la continuidad del Estado Constitucional de Derecho

112. Al haber acogido el pleno de este Tribunal Constitucional, el desistimiento planteado por el referido órgano Constitucional, no solo se priva a sí mismo de ejercer la obligación puesta a su cargo, sino que deja en un limbo lo planteado y no desarrolla su deber pedagógico, fijando posición sobre un tema como el planteado, que atañe directamente al equilibrio del Estado y la democracia, al principio de separación de poderes, a la supremacía constitucional y al reconocimiento de que también estos principios cubren la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

parte orgánica de la Constitución. En la sociedad en general persistirá la duda de si realmente, entre los entes involucrados existe un conflicto constitucional de competencia y si ciertamente los órganos involucrados, están actuando fuera del marco constitucional que el constituyente les diseñó para su funcionamiento.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
MANUEL ULISES BONNELLY VEGA

He concurrido en el voto mayoritario que ha acordado homologar el desistimiento formulado por la parte accionante. No obstante, tal concurrencia, y con el debido respeto, deseo expresar algunas consideraciones particulares que entiendo debieron formar parte de la motivación del fallo y que se consignan en el presente voto salvado al tenor del artículo 186 de la Constitución.

El presente voto tiene como objeto exclusivo explicar por qué, desde el punto de vista constitucional resulta procedente que se acoja una instancia de desistimiento en el marco del proceso constitucional de un conflicto de competencia, distinto a lo que ocurre en el proceso para conocer de una acción directa de inconstitucionalidad.

En el cuerpo de la sentencia y con justa razón se hace uso TC/0190/16 dictado por este Tribunal Constitucional en fecha treinta y un (31) de enero del año dos mil dieciséis (2016) en el cual se homologa el desistimiento presentado, por la parte accionante, en un caso de un procedimiento por conflicto de competencia⁶⁴.

⁶⁴ Expediente núm. TC-03-2014-0002, relativo al conflicto de competencia entre la Oficina de Custodia y Administración de Bienes Incautados y Decomisados y la Procuraduría General de la República, planteado el dos (2) de mayo de dos mil catorce (2014).

Expediente núm. TC-03-2021-0002, relativo al conflicto de competencia entre la Cámara de Cuentas contra el Ministerio Público y la Suprema Corte de Justicia, sobre la aplicación de los artículos 248 y siguientes de la Constitución dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el aludido precedente, sin embargo, no se vierte ningún motivo ni argumento para justificar el porque sí era procedente acoger y homologar el desistimiento. En especial, cuando era la primera vez (*por cierto, la única antes que ésta*) en que el Tribunal Constitucional procedía a homologar un desistimiento en una de procedimiento que, como el de conflicto de competencia, es una atribución directamente conferida a esta corporación por el numeral 3 del artículo 185 de la Constitución de la República.

Si bien, como se explicará más adelante, el tratamiento de la homologación del desistimiento en este tipo de casos, guarda bastantes diferencias con el desistimiento de la acción directa de inconstitucionalidad. Ciertamente es que en aquellos casos el tribunal ha sido particularmente cuidadoso en expresar los fundamentos que dan lugar para no homologar el desistimiento en dichas acciones.

De ahí que resulte conveniente, al menos desde el punto de vista de la función⁶⁵ pedagógica que tiene este Tribunal Constitucional, que se proceda a explicar las razones que llevan a que la homologación del desistimiento proceda en los casos de conflictos de competencia y no proceda en los casos de Acciones Directas de Inconstitucionalidad..

La jurisprudencia constitucional dominicana ha sostenido, reiteradamente, que en el curso de una acción directa de inconstitucionalidad no es admisible el acogimiento de una instancia de desistimiento. Para justificar ese criterio, el Tribunal Constitucional aduce que:

«En efecto, la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad, o sea, se realiza

⁶⁵ Artículo 35 de la Ley 137-11,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 este juicio. En cambio, en un proceso de acción directa en inconstitucionalidad el Tribunal se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la Constitución⁶⁶.»

El argumento central para rechazar el desistimiento en una acción directa de inconstitucionalidad consiste, básicamente, en que se trata de un proceso constitucional que permite la confrontación abstracta entre el bloque de constitucionalidad y el contenido de una disposición infraconstitucional.

Esto quiere decir que el juicio de constitucionalidad no es un proceso que examina hechos para determinar si las pretensiones de las partes están respaldadas por el ordenamiento jurídico; todo lo contrario, su finalidad principal *-no la única-* es garantizar la supremacía de la Constitución al permitir que el Tribunal Constitucional expulse o interprete conforme a la Constitución las normas que sean, formal o materialmente, contrarias a lo que dispone la Norma Fundamental.

Como se puede apreciar, el proceso constitucional de la acción directa es un mecanismo abstracto y objetivo que procura juzgar la validez de las normas infraconstitucionales.

No podemos olvidar que la validez, en tanto propiedad intrasistemática de los ordenamientos jurídicos, alude a los requisitos formales y materiales que una

⁶⁶ Este criterio fue establecido en la sentencia TC/0062/12 y luego reafirmado en las sentencias TC/0190/14, TC/0280/14 y TC/0446/15.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

norma inferior debe reunir para formar parte del ordenamiento jurídico⁶⁷ y es, precisamente, la acción directa de inconstitucionalidad el instrumento que permite evaluar cuándo esa norma inferior satisface los criterios de identificación que establece la norma superior.

A partir de esa concepción de la acción directa de inconstitucionalidad, como proceso constitucional abstracto y objetivo, es lógico concluir que resulta irrelevante la participación del accionante que la impulsó, ya que lo relevante no es su pretensión o los hechos que aduce como contexto fáctico, sino la conformidad formal o material de la norma infraconstitucional con lo que dispone la Constitución.

Habiendo precisado lo anterior, la línea jurisprudencial que desestima la instancia de desistimiento en el curso de una acción directa de inconstitucionalidad resulta correcta y coherente con la naturaleza abstracta y objetiva de este proceso constitucional.

Ahora bien, y este el aspecto central del presente voto salvado, creo que el tribunal debió aprovechar este caso para dejar claramente establecido que tal solución no puede ser extrapolada a los casos de conflictos de competencia.

Tal como se dijo, esta Corporación, *-sin hacer disquisición argumentativa de ninguna naturaleza-* acogió la instancia de desistimiento en el curso de un conflicto de competencia (TC/0190/16).

Con tal precedente la jurisprudencia constitucional ha conferido, sin decirlo expresamente, un tratamiento diferenciado *-en caso de desistimiento de la acción-* cuando se trata de un conflicto de competencia de cuando se trata de

⁶⁷ GARCÍA AMADO, Juan Antonio. “*Validez, vigencia y aplicabilidad de las normas jurídicas*”. Disponible en: <https://www.si-lex.es/validez-vigencia-y-aplicabilidad-de-las-normas-juridicas>



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una acción directa de inconstitucionalidad. Esta deficiencia de motivos es, precisamente, lo que justifica el presente voto salvado.

Con relación a este punto, podría surgir la siguiente pregunta: ¿Por qué siendo el conflicto de competencia y la acción directa de inconstitucionalidad mecanismos de defensa de la Constitución, que conforman la jurisdicción constitucional orgánica, ameritan soluciones disímiles en torno al acogimiento del desistimiento en el curso de dichos procesos constitucionales?

Ya se explicó por qué la acción directa de inconstitucionalidad, en tanto proceso constitucional abstracto y objetivo, no era compatible con la figura del desistimiento.

El conflicto de competencia, en cambio, es un proceso constitucional que *«procura asegurar la vigencia de la parte orgánica de la Constitución, la cual en el mundo moderno y en el Estado democrático se ha construido sobre la base de los principios de la separación orgánica de poderes como de distribución territorial del Poder Público»*⁶⁸.

Los tribunales o cortes constitucionales, en su calidad de guardianes de la Constitución, son los órganos más idóneos para resolver los conflictos o contiendas de atribuciones o competencias entre órganos del poder público, a fin de salvaguardar la repartición de competencias y el equilibrio orgánico establecido en la Constitución⁶⁹.

⁶⁸ BREWER CARÍAS, Allan. *“El sistema de justicia constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales (2011)”*. Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002011000100011

⁶⁹ NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *“El Tribunal Constitucional de República Dominicana en la perspectiva comparada con los tribunales constitucionales latinoamericanos”*. Revista de Derecho: Universidad Católica del Norte, año 19, 2012, p.391. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=371041343012>



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sin embargo, a esa parte objetiva del proceso constitucional del conflicto de competencia *-asegurar la vigencia de la parte orgánica y el equilibrio competencial de las atribuciones entre los órganos del poder público-* se adiciona un componente subjetivo.

Sobre este aspecto, la doctrina sostiene que el conflicto de competencia es un proceso *inter partes*, ya que en ese proceso el Tribunal Constitucional puede determinar a qué órgano corresponde la titularidad de la competencia o atribución controvertida⁷⁰.

Sin desmedro de la dimensión objetiva del conflicto de competencia, lo cierto es que este proceso constitucional tiene notas distintivas que lo diferencian de la acción directa de inconstitucionalidad.

A diferencia de la acción directa, que es una operación que examina la compatibilidad lógica entre dos normas, el conflicto de competencia opera bajo la misma lógica que las acciones judiciales ordinarias: un sujeto – *en este caso el titular de un órgano del poder público-* impulsa un medio procesal *-acción de conflicto de competencia-* para que su pretensión jurídica sea ponderada por un órgano jurisdiccional imparcial, a fin de que el tercero (*la jurisdicción constitucional*) evalúe si los hechos del caso y las pretensiones de la parte hallan asidero en el ordenamiento jurídico.

En el diseño legal dominicano del conflicto de competencia, en principio, el titular de un órgano del poder público eleva una pretensión que contiene el fundamento jurídico y el hecho en cuestión⁷¹, por medio de su escrito, para que el órgano jurisdiccional determine cuál es el órgano titular de una determinada competencia constitucional (*conflicto positivo*) o, en el caso de que las entidades se nieguen a asumir una competencia constitucional (*conflicto negativo*), establezca a cuál órgano le corresponde ejercerla.

⁷⁰ Ibídem, p.391.

⁷¹ Artículo 60 de la Ley núm. 137-11.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En ambos casos, ya sea un conflicto positivo o negativo, así como en los conflictos atípicos, el Tribunal Constitucional examinará hechos concretos para determinar a qué órgano le corresponde una determinada competencia o atribución constitucional. De ahí que, el Tribunal Constitucional, en todos esos casos, desarrollará un juicio concreto para subsumir los hechos del supuesto fáctico en las disposiciones constitucionales, con el objeto de establecer el titular de la competencia o atribución constitucional.

Así las cosas, el conflicto de competencia, exige la evaluación de hechos de un caso concreto para imputar consecuencias jurídicas y eso es precisamente lo que hace cualquier juez: subsumir hechos en normas generales.

Dicho lo anterior, se debe concluir en que, mientras la acción directa de inconstitucionalidad es un mecanismo abstracto y objetivo, que prescinde de los hechos para evaluar la compatibilidad entre dos normas, el conflicto de competencia es una acción que comporta una dimensión subjetiva, en tanto que el juez constitucional debe examinar los hechos de un caso a fin de determinar la procedencia jurídica de las pretensiones de las partes.

Esa crucial diferencia *-no desarrollada en la parte motiva de la presente decisión-* es lo que justifica que en los conflictos de competencia sea admisible el acogimiento de la instancia de desistimiento, por cuanto en estos casos los hechos que originan el diferendo y las pretensiones de las partes son los factores determinantes para dirimir el conflicto ya que, precisamente, la solución del caso *-determinar qué órgano es titular de una competencia o atribución constitucional-* depende absolutamente de los hechos que provocan el conflicto y de los medios que invocan las partes, a diferencia de la acción directa de inconstitucionalidad, proceso en el que la solución jurisdiccional *-determinar si una norma es o no conforme con la Constitución-* no depende de hechos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concretos ni de pretensiones del accionante, sino de la conformidad formal o material de la norma atacada con el texto constitucional.

En otros ordenamientos constitucionales que le otorgan a la jurisdicción constitucional la atribución de dirimir los conflictos de competencia entre los órganos públicos se produce el acogimiento de las instancias de desistimiento. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional del Perú, mediante una Resolución relativa al expediente núm. 0002-2006- PC/TC, acogió el desistimiento del Banco Central del Reserva de un conflicto de competencia con la Superintendencia de Bancos y Seguros.

En igual tenor, el Tribunal Constitucional español también ha archivado múltiples expedientes relativos a conflictos de competencia por el depósito de instancias de desistimiento⁷².

Resulta conveniente transcribir el artículo 62 de la Ley núm. 137-11 que dispone:

«Artículo 62.- Plazo de Resolución. Cumplido este plazo, aunque no se hubiere contestado la audiencia, el Tribunal resolverá el conflicto dentro de los siguientes sesenta días, salvo que se considere indispensable practicar alguna prueba, en cuyo caso dicho plazo se contará a partir del momento en que ésta se haya practicado.»

Hay quienes pudieran alegar, haciendo una interpretación extensiva de dicho texto legal, que no es posible acoger el desistimiento en los casos de conflictos de competencia. Tal interpretación es, sin embargo, jurídicamente incorrecta.

⁷² Auto 156/2014, del 27 de mayo de 2014. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/24002>

También se puede acogió un conflicto de competencia en el Auto 40/2014, del 11 de febrero de 2014. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/23837>



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La norma citada autoriza al Tribunal Constitucional para dictar una sentencia a pesar de que el titular del poder o departamento contrario al accionante no formalice el depósito de su respuesta o contestación al escrito contentivo de la acción previamente elevada por el titular del órgano iniciador del conflicto de competencia.

La finalidad de esta disposición legal es la de evitar la suspensión del proceso frente a la posible inercia del titular del órgano del poder público contra el que se dirige el conflicto de competencia.

El supuesto de hecho que regula el artículo 62 de la Ley núm. 137-11 es el caso en el que titular del órgano del otro poder público se ha comportado de manera pasiva.

Así, esta disposición no regula el caso en el que el titular del órgano del poder público que inició el conflicto haya decidido desistir de la acción procesal.

No puede este tribunal, entonces, hacer un uso extensivo de esta norma a un supuesto no contemplado por ella, máxime cuando la analogía o extensión suele ser propia de los casos de protección a derechos fundamentales y no a casos como el que nos ocupa.

Lo anterior permite afirmar que el artículo 62 de la Ley núm. 137-11 no es aplicable al conflicto de competencia que involucra a la Cámara de Cuentas, al Ministerio Público y la Suprema Corte de Justicia, porque en este caso no se configura el supuesto previsto en el aludido texto legal.

Firmado: Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, a fin de ser coherentes con la posición mantenida en las deliberaciones del caso, ejercemos la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y, en tal sentido, presentamos nuestro voto disidente, fundado en las siguientes razones:

1. La especie trata del conflicto de competencia presentado por la Cámara de Cuentas contra la Procuraduría General de la República (Ministerio Público) y la Suprema Corte de Justicia sobre la aplicación de los artículos 248 y siguientes de la Constitución dominicana, relativos a las atribuciones de dicha Cámara como órgano constitucional superior para la fiscalización externa de los recursos públicos, de los procesos administrativos y del patrimonio estatal.

2. Al poco tiempo de presentarse el conflicto de competencia, la Cámara de Cuentas depositó vía Secretaría General del Tribunal Constitucional un escrito manifestando formalmente su voluntad en desistir del proceso, motivo por el cual requirió la homologación de tal acto jurídico y, en consecuencia, el archivo definitivo del expediente; acto seguido, su voluntad en abdicar del conflicto fue validada por la Procuraduría General de la República (Ministerio Público).⁷³

3. Respecto de este caso, la mayoría decidió homologar el desistimiento presentado por la Cámara de Cuentas —refrendado por la Procuraduría General de la República (Ministerio Público)— y, en efecto, ordenó el archivo definitivo del conflicto de competencia de que se trata; para fundamentar lo anterior el

⁷³ Cfr. Resolución número ADM-2021-007 dictada, el 3 de agosto de 2021, por el Pleno de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.

Cfr. Comunicación sobre desistimiento de conflicto de competencia suscrita, el 5 de agosto de 2021, por el Pleno de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.

Cfr. Acto de aceptación de desistimiento otorgado por la Cámara de Cuentas en relación al conflicto de competencia suscrito, el 3 de noviembre de 2021, por la Procuraduría General de la República.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

colegiado se apoyó en reiterar el precedente contenido en la sentencia TC/0190/16, del 31 de mayo de 2016 y en un criterio jurisprudencial empleado por el Tribunal Constitucional peruano.

4. Los términos empleados por el consenso mayoritario para homologar el desistimiento planteado y, de paso, archivar el expediente sobre el conflicto de competencia de que se trata fueron los siguientes:

Como se observa, ambas partes del proceso han solicitado a este tribunal, en el caso de la Cámara de Cuentas, desistir del conflicto de competencia, y por su parte, el Ministerio Público, librar acta de desistimiento y disponer el archivo definitivo del expediente, por lo que ha desaparecido el interés jurídico que sustenta esta acción en justicia.

Este Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado respecto a una solicitud de desistimiento en un conflicto de competencia entre la Oficina de Custodia y Administración de Bienes Incautados y Decomisados y la Procuraduría General de la República, mediante la sentencia TC/0190/16, que estableció lo siguiente:

En el presente caso, este tribunal determina que la falta de interés manifiesta por parte del recurrente constituye motivo suficiente para acoger el acto de desistimiento que ha sido depositado formalmente por la Oficina de Custodia de Bienes Incautados y Decomisados y, en consecuencia, procede ordenar el archivo definitivo del expediente relativo al presente recurso.

En igual sentido, la jurisprudencia comparada del Tribunal Constitucional de Perú, con ocasión de un conflicto de competencia interpuesto por el Banco Central de Reserva (BCR) contra la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), posterior al depósito de un escrito de las partes en el cual solicitaron al colectivo la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conclusión y el archivamiento definitivo del proceso, resolvió mediante la Resolución No. 0002-2006-PC/TC, de fecha 28 de agosto de 2007: “Tener por desistido al Banco Central de Reservas del presente proceso de conflicto de competencia contra la Superintendencia de Banca y Seguros; y archívese.”

En ese sentido, luego de haber examinado la referida instancia de desistimiento, este Tribunal Constitucional considera que —mediante la citada Resolución ADM-2021-007— resulta ser el propio accionante en la presente acción quien solicita de forma expresa el desistimiento del conflicto de competencia constitucional que nos ocupa, actuación que comporta una renuncia voluntaria, pura y simple de las pretensiones que sustentan la indicada acción.

Por lo que, conforme al indicado precedente TC/0190/16 y contrario a lo que sostiene el licenciado Francisco Franco e Inteligencia Legal, SRL en el referido Acto núm. 0326-2021, este colectivo considera que, en la especie ha lugar homologar el acto de desistimiento, debidamente firmado por Janel Andrés Ramírez Sánchez, presidente; Elsa María Catano Ramírez, vicepresidenta; Tomasina Tolentino, miembro secretaria; Mario Arturo Fernández Burgos, Miembro y Elsa Peña Peña, miembro, integrantes del pleno de la Cámara de Cuentas, únicos funcionarios legalmente habilitados para expresar su voluntad de desistir del objeto planteado por esa institución ante este Tribunal Constitucional.

Con base en los motivos expuestos, este tribunal procede a homologar el desistimiento que la parte accionante, Cámara de Cuentas, comunicó en fecha 5 de agosto de 2021 y decidió mediante la Resolución ADM-2021-007 de fecha 3 de agosto de 2021, en consecuencia, ordena el archivo definitivo del expediente que nos ocupa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. No estamos de acuerdo con la decisión acordada por la mayoría toda vez que, desde nuestra perspectiva —independientemente de los méritos jurídicos que pudieran apercibirse de la admisibilidad o del fondo de esta disputa competencial—, la figura del desistimiento en el contexto específico de los conflictos de competencia es inviable en razón de que su naturaleza, si bien no idéntica, es similar a la ostentada por la acción directa de inconstitucionalidad como proceso de justicia constitucional que, más allá de proteger intereses particulares, procura, ante todo, salvaguardar la supremacía de la Constitución y la estabilidad del orden constitucional.

6. En lo adelante, a fin de exponer la argumentación que soporta nuestra disidencia, dejaremos constancia de un breve análisis sobre los conflictos de competencia en el orden constitucional dominicano (I); luego, puntualizaremos unas cuantas ideas sobre la aplicación del principio dispositivo y la figura del desistimiento en el marco de los procesos constitucionales (II) y, por último, dejaremos constancia de nuestra posición particular con relación al presente caso (III).

I. LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL DOMINICANO

7. La Constitución dominicana del 26 de enero de 2010 incluyó dentro del catálogo de atribuciones del Tribunal Constitucional, conforme a su artículo 185.3, la facultad para dirimir, en única instancia: “*los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares*”⁷⁴. De esta disposición es posible inferir que, mediante este novedoso proceso de justicia constitucional, “*el Tribunal Constitucional puede ejercer su misión fundamental de garantizar la supremacía constitucional y defender el orden*”

⁷⁴ Constitución Política de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero de 2010 y reformada el 13 de junio de 2015, p. 58.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional atributivo de las competencias a los diferentes poderes y órganos del Estado".⁷⁵

8. De acuerdo al Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, comporta conflicto constitucional de competencia “*cada una de las controversias entre órganos del Estado e instituciones y órganos constitucionales que versan sobre el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas*”.⁷⁶

9. La ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales (LOTCCPC)⁷⁷ con relación a los conflictos de competencia establece, en su artículo 59, lo siguiente:

*Le corresponde al Tribunal Constitucional resolver los conflictos de competencia de orden constitucional entre los poderes del Estado, así como los que surjan entre cualquiera de estos poderes y entre órganos constitucionales, entidades descentralizadas y autónomas, los municipios u otras personas de Derecho Público, o los de cualquiera de éstas entre sí, salvo aquellos conflictos que sean de la competencia de otras jurisdicciones en virtud de lo que dispone la Constitución o las leyes especiales.*⁷⁸

10. El Tribunal Constitucional en la sentencia TC/0061/12, del 9 de noviembre de 2012, interpretó el texto legal anterior e indicó que:

Habrá conflicto de competencia de orden constitucional cuando exista disputa por atribución de las mismas facultades entre: 1) poderes

⁷⁵ Jorge Prats, Eduardo. *Comentarios a la ley orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*, Ius Novum: Amigo del Hogar, Distrito Nacional, 2011, pp. 136-137. Las negritas y subrayados son nuestros.

⁷⁶ Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, 2020, disponible en línea: <https://dpej.rae.es/lema/conflicto-constitucional-de-competencia> [consulta 20 de noviembre de 2021].

⁷⁷ En lo adelante nos referiremos a ella tanto como LOTCCPC como por ley número 137-11.

⁷⁸ Ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, promulgada el 15 de junio de 2011, p. 14.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

públicos entre sí; 2) poderes públicos y órganos constitucionales, entidades descentralizadas y autónomas, municipios u otras personas de derecho público; o 3) cualesquiera de estas entre sí, a instancia de sus titulares.

Corresponde al Tribunal Constitucional conocer de todos los supuestos indicados, salvo aquellos que la Constitución o la ley atribuya a otras jurisdicciones. En estos casos estamos en presencia de conflictos de competencia positivos, distintos a los negativos que se presentan cuando dos o más entidades constitucionales se niegan a asumir una competencia o atribución constitucional.

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

Para que se configure un conflicto de competencia constitucional se requiere que: 1) exista una disputa entre órganos constitucionales u otras personas de Derecho Público por las atribuciones competenciales; 2) las competencias en disputa estén asignadas en la Constitución; 3) el conflicto se inicie a instancia del titular del órgano que invoca el conflicto y; 4) el titular esté legitimado por la norma que establece el mecanismo de su elección, nombramiento o designación.⁷⁹

11. Criterio que luego dilató mediante la sentencia TC/0282/17 del 29 de mayo de 2017, cuando quedó establecido que:

[A] partir de ahora, entenderá que para la admisibilidad del conflicto de competencia cabe considerar no solo que “exista disputa por atribución de las mismas facultades” en los términos planteados en la Sentencia TC/0061/12 (conflicto positivo), sino que además deberá

⁷⁹ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0061/12, dictada el 9 de noviembre de 2012.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

admitirse el conflicto cuando los órganos constitucionales se niegan a asumir una competencia o atribución constitucional (conflicto negativo) o, excepcionalmente, cuando uno de ellos desborda los límites de sus competencias en detrimento del otro, aunque el afectado no las demande para sí (conflicto atípico). Aunque en esta última hipótesis, la del conflicto atípico, el órgano que plantea el conflicto debe justificar a quien corresponde la competencia que rechaza sea ejercida por el órgano demandado.⁸⁰

12. De ahí que ante una diversidad de escenarios donde se susciten conflictos de competencia de orden constitucional, es al Tribunal Constitucional que le corresponde verificar y asegurar que la distribución competencial en términos de jerarquía, territorialidad y funcionalidad llevada a cabo por el constituyente no sea violentada.

13. Los artículos 60, 61 y 62 de la LOTCPC refieren los términos en que se presentan los conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional, la forma en que se lleva a cabo el contradictorio entre las partes en disputa y el plazo dentro del cual el Tribunal emitirá su fallo⁸¹.

14. Llama la atención que el artículo 62 de la ley número 137-11 establece imperiosamente que “(...) aunque no se hubiese contestado la audiencia, el Tribunal resolverá el conflicto”; de este precepto es posible inferir que el interés del legislador orgánico ha sido que el Tribunal Constitucional, sobre todo, se

⁸⁰ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0282/17, dictada el 29 de mayo de 2017.

⁸¹ Estos rezan: “Artículo 60.- *Presentación.* El conflicto será planteado por el titular de cualquiera de los poderes del Estado, órganos o entidades en conflicto, quien enviará a la Secretaría del Tribunal Constitucional un memorial con una exposición precisa de todas las razones jurídicas en que se fundamente el hecho en cuestión.

Artículo 61.- *Plazo de Alegatos.* El Presidente del Tribunal le dará audiencia al titular del otro poder, órgano o entidad por un plazo improrrogable de treinta días, a partir de la recepción del memorial.

Artículo 62.- *Plazo de Resolución.* Cumplido este plazo, aunque no se hubiere contestado la audiencia, el Tribunal resolverá el conflicto dentro de los siguientes sesenta días, salvo que se considere indispensable practicar alguna prueba, en cuyo caso dicho plazo se contará a partir del momento en que ésta se haya practicado”. Ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, promulgada el 15 de junio de 2011, pp. 14-15.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pronuncie con relación a los conflictos de competencia que le sean presentados; ya que se trata de un proceso de justicia constitucional crucial para la tutela del orden constitucional.

15. Es por tales motivos que la doctrina clasifica estos conflictos como: “**un proceso constitucional orgánico que, en cuanto tal, se sirve para preservar el normal o regular funcionamiento de los órganos o poderes configurados en el texto constitucional en su calidad de depositarios de una cuota del poder del Estado**”⁸²; pues, si se ausculta bien, de ahí se advierte que su objeto en cierto modo está ligado a la garantía de la organización del poder determinada desde la Carta Política cuando —en su apartado orgánico— establece las competencias y funciones de las personas estatales de derecho público que, precisamente, son los sujetos procesales de este control de constitucionalidad sobre el ejercicio de las competencias previstas en la Carta Política.

16. Los conflictos de competencia son, pues, procesos de justicia constitucional del poder donde los litisconsortes, partes o sujetos procesales —tanto activos como pasivos— son órganos públicos⁸³, no particulares ordinarios —personas físicas o personas jurídicas de derecho privado—; así pues, su finalidad principal es: “(…) *precisar la titularidad de la competencia o atribución, como, asimismo, en su caso, anular las normas, resoluciones o actos viciados de incompetencia que haya generado el conflicto*”⁸⁴; porque al mantener a cada poder en su órbita se resguardan los derechos fundamentales y la paz pública.⁸⁵

⁸² Chanamé Orbe, Raúl. *La Constitución comentada*, volumen 2, Editora y Distribuidora Ediciones Legales E. I. R. L., Lima: Perú, 2015, p. 1257. Los subrayados y las negritas son nuestros.

⁸³ García Morelos, Gumesindo. *Introducción al derecho procesal constitucional*, 3ra. Ed., Ubijos Editorial, S. A.: Ciudad de México, p. 110.

⁸⁴ Nogueira Alcalá, Humberto. *El Tribunal Constitucional de la República Dominicana en la perspectiva comparativa con los tribunales constitucionales latinoamericanos*, *Revista de Derecho*, año 19, número 1: 2012, Universidad Católica del Norte, pp. 369-416, en p. 391

⁸⁵ Cfr. García Morelos, Gumesindo. *Ob. Cit.*, p. 112.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. De acuerdo con Hermógenes Acosta, magistrado emérito de este colegiado constitucional, este proceso de justicia constitucional:

[T]rata de defender una atribución frente a su ejercicio indebido por un órgano al que no le corresponde, de manera que el elemento usurpación constituye el presupuesto de este proceso, cuya finalidad es que el Tribunal Constitucional establezca a quien corresponde la titularidad de la competencia disputada, así como la nulidad de los actos ejecutados por el órgano usurpador. En suma, estamos en presencia de una garantía jurisdiccional que en una de sus modalidades, conflicto entre poderes públicos, tiene la finalidad de preservar estrictamente el respeto de la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales, lo que tradicionalmente se ha llamado “división de poderes”. De manera que se trata de un proceso constitucional de gran importancia para la preservación del orden constitucional.⁸⁶

18. El propósito de otorgar esta atribución al Tribunal Constitucional —sigue diciendo Acosta De los Santos— surge “como fruto de la necesidad de salvaguardar la estructura de los Estados, pero su utilidad se extiende a todo tipo de conflictos entre órganos constitucionales”⁸⁷; por tanto, a través de estos conflictos es posible, conforme Aníbal Quiroga León:

la interpretación del Texto Constitucional y con ello el control por parte del Tribunal Constitucional del ejercicio de las facultades que le son atribuidas a las diferentes entidades del sector público. Es un proceso que lo podemos clasificar dentro de la jurisdicción constitucional como

⁸⁶ Acosta De Los Santos, Hermógenes. *El Tribunal Constitucional dominicano y los procesos constitucionales*. Colección Iudex: Tribunal Constitucional dominicano, Amigo del Hogar: Distrito Nacional, pp. 151-152. El subrayado y las negritas son nuestros.

⁸⁷ Jorge Prats, Eduardo. Ob. Cit., p. 136.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un proceso de control de la constitucionalidad, legalidad y cumplimiento de las competencias constitucionales y legales.⁸⁸

19. Así, según Ángel José Gómez Montoro, el fundamento de esta competencia del Tribunal Constitucional radica en:

*[E]l reconocimiento de que la distribución horizontal del poder se articula mediante un reparto constitucional de competencias, de modo análogo a como ocurre con la división vertical o territorial. Lo que significa, pues, que cada uno de los poderes del Estado, o más concretamente (como ocurre en Alemania y España) cada uno de los órganos constitucionales posee atribuciones propias que solo él y no cualquiera de los otros órganos puede ejercer.*⁸⁹

20. En efecto, ha sido la voluntad del constituyente que a través de los conflictos de competencia el Tribunal Constitucional tenga la oportunidad de solventar las disputas de orden constitucional gestadas entre órganos constitucionales, poderes públicos, entes descentralizados y autónomos, los municipios y otras personas de derecho público; de ahí que detenten una raigambre objetiva que trasciende a la voluntad particular de los litisconsortes o partes en conflicto, toda vez que la delimitación de la competencia en disputa interesa para el buen funcionamiento del Estado dominicano, la conservación lo mismo del orden constitucional que de la supremacía jurídica de la Carta Política y la inmutabilidad en la separación del poder llevada a cabo por el poder constituyente.

⁸⁸ Quiroga León, Aníbal. *El Derecho Procesal Constitucional peruano*, ponencia presentada al VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, desarrollado durante los días 12 al 15 de febrero de 2002, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), pp. 171-207, en p. 200. El subrayado y las negritas son nuestros.

⁸⁹ Gómez Montoro, Ángel José. El conflicto entre órganos constitucionales. Citado por: Jorge Prats, Eduardo. Ob. Cit., p. 136.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

21. Tal delegación de funciones se justifica en tanto es posible discernir que, como dice Nogueira Alcalá:

[T]odo conflicto entre órganos constitucionales constituye un conflicto constitucional, que pone en jaque el sistema con el que la Constitución organiza la distribución de funciones y competencias. Los tribunales o cortes constitucionales son, sin lugar a dudas, los órganos más idóneos para asumir la resolución de estos conflictos o contiendas de atribuciones o competencias entre órganos del poder público, en virtud de ser guardianes de la preservación de la repartición de competencias y del equilibrio orgánico establecido en la Constitución, siendo el órgano jurídico técnico que cuenta con mayor legitimación para ello.⁹⁰

22. En efecto, sobre la valía de los conflictos de competencia el magistrado emérito del Tribunal Constitucional de España, Manuel Aragón Reyes, establece lo siguiente:

*[E]stamos en presencia de una de las competencias más significativas de la jurisdicción constitucional, no solo por lo que esta competencia aporta al carácter del mismo tribunal, sino, sobre todo, lo que supone para el entendimiento del Estado constitucional de derecho. **Que los conflictos entre órganos constitucionales no sean casos judiciales ordinarios, sino extraordinarios, no disminuye su trascendencia, únicamente alerta sobre su probable condición de situación límite que, cuando se den, en lugar de conducir, quizás, a una crisis de las instituciones tiene prevista una solución propia del Estado de derecho, esto es una solución jurisdiccional.**⁹¹*

⁹⁰ Nogueira Alcalá, Humberto. Ob. Cit., p. 391.

⁹¹ Aragón Reyes, Manuel. *Estudios de Derecho Constitucional*. Citado por Acosta De Los Santos, Hermógenes. Ob. Cit., pp. 171-172. El subrayado y las negritas son nuestros.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23. Por tanto, lleva razón dicho jurista cuando afirma que los conflictos de competencia no son procesos judiciales ordinarios, sino extraordinarios y singulares, con una especial relevancia o trascendencia para la preservación del orden constitucional. De ahí, nos resulta posible afirmar que en estos procesos de justicia constitucional los intereses particulares de los justiciables pasan a un segundo plano frente al relieve de la controversia impresa en la naturaleza de los conflictos de competencia; toda vez que el principal elemento que debe atender el Tribunal Constitucional es la vigencia de la supremacía jurídica de la Carta Política y el mantenimiento del orden constitucional.

24. Como hemos visto hasta aquí, los conflictos de competencia si bien son procesos de justicia constitucional que comportan el medio para la solución de una disputa por infracciones constitucionales entre particulares —las personas de derecho público clasificadas por el artículo 59 de la LOTCPC—, su distintivo objeto de control —esto es: dilucidar las competencias o atribuciones otorgadas por la Carta Política a órganos y entes de derecho público— hace que su naturaleza pueda apercibirse más próxima a la de un proceso de justicia constitucional objetivo tendente a asegurar la supremacía constitucional y la estabilidad del orden constitucional, no así a uno subjetivo que persigue la protección o afianzamiento de los derechos fundamentales.⁹²

25. Esto se debe a que en los conflictos de competencia no se trata de identificar una violación a un derecho inmanente a las personas en disputa y adoptar las providencias correctivas de lugar, como sucede con las acciones constitucionales de amparo y hábeas data, o en ocasión del recurso de revisión constitucional, lo mismo de decisiones jurisdiccionales que en materia de amparo, ante el Tribunal Constitucional; sino que estos conflictos persiguen

⁹² Según el magistrado emérito del Tribunal Constitucional del Perú, Gerardo Eto Cruz: “*La doctrina constitucional comparada ha establecido que existen básicamente dos tipos de procesos constitucionales. En primer lugar, están los procesos destinados al afianzamiento de los derechos fundamentales; y, en segundo lugar, los procesos constitucionales que aseguran la supremacía constitucional*”. Eto Cruz, Gerardo. *El Desarrollo del Derecho Procesal Constitucional a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano*, Editorial Adrus, Lima, Perú, octubre 2011, p. 175.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

esclarecer sobre quién recae determinado ámbito constitucional de atribuciones, cuestión que, como se advierte del precedente contenido en la sentencia TC/0061/12, incide en la jerarquía, territorialidad o funciones de los órganos constitucionales o poderes públicos en disputa.

26. Por tanto, es dable afirmar que mediante los conflictos de competencia se busca proteger la estabilidad política y unidad del Estado mediante la garantía tanto del principio constitucional de la separación del poder, desagregado en la parte orgánica de la Carta Política, como del principio de la supremacía constitucional, ya que los sujetos en conflicto están sometidos a lo dispuesto en la Constitución como *norma normarum* conforme a su fuerza normativa y carácter vinculante reconocidos por el artículo 6 de la Carta Política.

27. Sobre la naturaleza de los conflictos de competencia la doctrina es categórica cuando afirma que:

El conflicto de competencia es considerado una modalidad de acción en inconstitucionalidad, en la cual solo pueden discutirse competencias que estén previstas en la Constitución. Por esta razón, hay quienes denominan este proceso constitucional como “control de constitucionalidad de conflicto de atribución”. Coincidimos con la tesis anterior, porque de la noción doctrinal y jurisprudencial se desprende que este proceso constitucional es un mecanismo consagrado por el constituyente o el legislador para salvaguardar la supremacía de la Constitución y, de manera más precisa, para la preservación del sistema de competencias y el equilibrio orgánico establecido por la Constitución.⁹³

⁹³ Acosta De Los Santos, Hermógenes. Ob. Cit., pp. 160-161.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28. Concordamos con el criterio anterior, toda vez que somos del parecer que los conflictos de competencia son procesos de justicia constitucional de connotación objetiva, en los que, si bien hay pretensiones movidas por el interés particular de las personas de derecho público en conflicto, también hay un significativo interés general en cuidar la vigencia de la supremacía constitucional e inalterabilidad del orden constitucional mediante el respeto de la distribución de funciones que hace, en su parte orgánica, la Carta Política.

29. Partiendo de lo anterior, entonces, conviene detenernos, brevemente, en analizar si la naturaleza jurídica de este instituto procesal se asemeja a la del control de la constitucionalidad en abstracto llevado a cabo por el Tribunal Constitucional mediante la acción directa de inconstitucionalidad o si acaso este guarda mayor relación con procesos constitucionales subjetivos como la revisión constitucional de amparo o la revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales; para así, más adelante, analizar el alcance del principio dispositivo en la materia y la posibilidad de que este se imponga al juez constitucional en un escenario de desistimiento del proceso constitucional planteado por la parte accionante.

A. Notas sobre la naturaleza jurídica de los conflictos de competencia

30. Como advertimos previamente, la naturaleza jurídica de los conflictos de competencia es, sin dudas, la de un proceso constitucional; en efecto, es bien sabido que estos procesos —los de justicia constitucional, en sentido general—: *“constituyen mecanismos al alcance de toda persona para su defensa ante la vulneración de sus derechos fundamentales, o bien para ejercer un control normativo de normas infra constitucionales”*.⁹⁴

⁹⁴ Castellanos Khoury, Justo Pedro. *Los procesos constitucionales de protección de los derechos fundamentales en la República Dominicana*, conferencia magistral dictada en ocasión del Seminario sobre “*Procesos constitucionales de protección de los derechos fundamentales*”, Cartagena de Indias, Colombia, 2 a 5 de diciembre de 2013, p. 3.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. Según Enrique Bernales Ballesteros, los procesos constitucionales son “*mecanismos especialmente concebidos para la protección de la Constitución y para expresar y hacer valer su supremacía sobre cualquier norma*”⁹⁵; de ahí que mediante ellos se defienden: “*a) Derechos constitucionales, los establecidos en la Constitución y aquellos que tengan valor constitucional, conforme los criterios que la propia Constitución establezca; y b) La estructura del orden jurídico, su jerarquía y coherencia*”.⁹⁶

32. Haciendo acopio de la experiencia peruana, Gerardo Eto Cruz, magistrado emérito del Tribunal Constitucional de Perú, sostiene que: “*el diseño del proceso constitucional se orienta a la tutela de dos distintos tipos de bienes jurídicos: la eficacia de los derechos fundamentales y la constitucionalidad del derecho objetivo, toda vez que, por su intermedio, se demuestra la supremacía constitucional*”.⁹⁷

33. Sobre esa doble naturaleza de los procesos constitucionales, Eto Cruz dice que:

En el estado actual de desarrollo del Derecho procesal constitucional, los procesos constitucionales persiguen no sólo la tutela subjetiva de los derechos fundamentales de las personas, sino también comprenden la tutela objetiva de la Constitución. Pues la protección de los derechos fundamentales no sólo es de interés para el titular de ese derecho, sino también para el propio Estado y para la colectividad en general, pues su transgresión supone una afectación también al propio ordenamiento constitucional.

⁹⁵ Bernales Ballesteros, Enrique. *La Constitución de 1993: análisis comparado*, 5ta. Ed., Editora RAO, S. R. L., Lima: Perú, 1999, p. 815.

⁹⁶ Castellanos Khoury, Justo Pedro. Ob. Cit., p. 3. El subrayado es nuestro.

⁹⁷ Eto Cruz, Gerardo. Ob. Cit., p. 173. Las negritas y subrayados son nuestros.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

34. Así las cosas, Eto Cruz concluye afirmando que los procesos constitucionales tienen dos vocaciones que *“son interdependientes y se hacen necesarios todas las veces en que la tutela primaria de uno de los dos intereses (subjetivo y objetivo) comporte la violación del otro”*⁹⁸. Y propugna, entonces, por *“la configuración de un proceso constitucional en el que subyace una defensa del orden público constitucional”*.⁹⁹

35. Dicho esto, y habiendo identificado que los procesos constitucionales se diversifican en subjetivos y objetivos, ahora toca ubicar dentro de cada uno de dichos renglones a los procesos vigentes en el ordenamiento jurídico dominicano.

36. Así, en pocos términos, dentro de los procesos de justicia constitucional **subjetivos** más significativos están: (i) la acción constitucional de amparo (artículo 72 constitucional); (ii) la acción constitucional de hábeas data (artículo 70 constitucional); (iii) el recurso de revisión constitucional en materia de amparo (artículos 94 y siguientes de la LOTCPC); (iv) el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales (artículo 53 y siguientes de la LOTCPC); y (v) las demandas en suspensión, tanto en relación a decisiones jurisdiccionales como en materia de amparo.

37. La clasificación previa obedece a que en el listado de procesos anteriores el eje orbita en la protección de alguna prerrogativa inherente a particulares —personas físicas y jurídicas, de derecho público o privadas— y que pudiera tener cierta trascendencia para el interés público o general, pero su finalidad primordial está circunscrita a los intereses concretos de las partes y, por tanto, el juez constitucional se encuentra subordinado, en principio, a las pretensiones formalmente externadas por los litisconsortes para emitir el fallo.

⁹⁸ Eto Cruz, Gerardo. Ob. Cit., p. 175.

⁹⁹ Ibid.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

38. Por otro lado, están los procesos de justicia constitucional **objetivos**, a saber: (i) la acción directa de inconstitucionalidad (artículo 185.1 constitucional); (ii) el control preventivo de los tratados internacionales (artículo 185.2 constitucional); y los conflictos de competencia de orden constitucional (artículo 185.3 constitucional).

39. En estos procesos de justicia constitucional, a diferencia de los subjetivos, el fin perseguido no es la satisfacción de alguna de las pretensiones externadas por las partes al Tribunal Constitucional; sino garantizar que con sus decisiones se mantenga la vigencia de la supremacía jurídica de la Carta Política y la integridad del orden constitucional. De ahí que el conocimiento de los procesos constitucionales objetivos escapa del interés particular de sus promotores, pues responden a la protección de la propia estructura del Estado social y democrático de Derecho.

40. Una cualidad de los procesos constitucionales objetivos es su autonomía y, por consiguiente, el carácter dispensable de la intervención activa de las partes para que estos sigan su curso normal; en otros términos, esta prerrogativa permite que el proceso de justicia constitucional objetivo iniciado ante el Tribunal Constitucional pueda conocerse y resolverse sin la presencia de las partes; contrario a lo ocurrido en los procesos subjetivos donde la dirección del proceso, en cierto modo, depende de las partes conforme al principio dispositivo que más adelante abordamos.

41. Al respecto, en el contexto de las acciones directas de inconstitucionalidad el Tribunal Constitucional ha mantenido un sólido criterio indicando que:

[L]o 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional es autónomo y no es necesaria la intervención activa del impugnante para su normal desarrollo.

En efecto, la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad, o sea, 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. En cambio, en un proceso de acción directa en inconstitucionalidad el Tribunal se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la Constitución.

Por la naturaleza que es propia de la acción de inconstitucionalidad nada impide al Tribunal adoptar las medidas que fueren necesarias para que los procesos constitucionales avancen, conforme lo dispone el artículo 7.11 de la indicada Ley 137-11 sin que precise de la intervención de las partes (...).¹⁰⁰

42. De ahí que, en efecto, en el contexto del control abstracto de la constitucionalidad el Tribunal sostiene que “en estos procesos no se atiende la lesión particular que pueda invocar el accionante, sino a un interés superior al individual, que es la supremacía constitucional”¹⁰¹; pues el proceso es “autónomo, con independencia y para que su conocimiento ante el Tribunal Constitucional avance y se desarrolle, no precisa de la intervención de ninguna parte”.¹⁰²

¹⁰⁰ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0062/12, dictada el 29 de noviembre de 2012. El subrayado es nuestro.

¹⁰¹ Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0190/14, dictada el 25 de agosto de 2014. El subrayado es nuestro.

¹⁰² Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0446/15, dictada el 2 de noviembre de 2015. El subrayado es nuestro.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

43. Conforme a lo anterior, es posible colegir, por ejemplo, que el control preventivo de constitucionalidad de los tratados internacionales —como proceso de justicia constitucional objetivo—, previsto en el artículo 185.2 de la Carta Política, si bien es un proceso motorizado por el presidente de la República, este funcionario no podría pretender que luego de apoderar al Tribunal Constitucional pueda renunciar a la solicitud y esto imponérsele al colegiado al momento de resolver el control previo de constitucionalidad; pues la materia bajo estudio trasciende a su interés particular y se traslada a un escenario donde el fin principal es la garantía de la supremacía constitucional con relación a la adopción de las obligaciones derivadas de los convenios internacionales en proceso de ratificación interna.

44. El caso de los conflictos de competencia no es ajeno a las inferencias anteriores pues, si bien es cierto que, por su objeto, se trata de un proceso de justicia constitucional totalmente distinto a la acción directa de inconstitucionalidad y al control preventivo de los tratados internacionales, no podemos desconocer que, por su dimensión objetiva, comparten ciertas particularidades ligadas al sustrato y alcance del control de constitucionalidad llevado a cabo a través de ellos; esto es: garantizar a toda costa que no se afecte la supremacía de la Constitución y defender el orden constitucional dominicano, que es lo que ocurriría cuando el Tribunal Constitucional disponga sobre quién recae tal o cual competencia en razón de jerarquías, de la locación territorial o en razón de las funciones correspondientes.

45. Los conflictos de competencia, desde la perspectiva de la participación de las partes en litis, comportan un híbrido procesal puesto que cuenta con elementos subjetivos (es un proceso gestado entre personas de derecho público que se debaten competencias constitucionales) y elementos objetivos (la raigambre de su objeto de estudio impacta directamente en la supremacía constitucional, la separación del poder y el orden constitucional); sin embargo,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los efectos de este control para la preservación de la parte orgánica de la Carta Política, donde se formula la repartición competencial de los órganos, entes y organismos que componen el Estado dominicano, implican que estos casos reciban un trato similar a las acciones directas de inconstitucionalidad con relación a la suficiencia de las partes para extinguir la acción.

46. Dicho esto, como anunciamos en parte anterior, ahora pasamos a puntualizar algunas ideas sobre el alcance del principio dispositivo y la figura del desistimiento como mecanismo de extinción de los procesos de justicia constitucional.

II. BREVES PUNTUALIZACIONES SOBRE EL PRINCIPIO DISPOSITIVO Y EL DESISTIMIENTO EN EL MARCO DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES

47. Lo primero que debemos tener por sentado es que tanto el principio dispositivo como la extinción de la instancia por vía del desistimiento son institutos jurídicos inmanentes al derecho procesal civil que no se encuentran recogidos en la normativa procesal constitucional vigente (ley número 137-11 o LOTCPC) —salvo en el particular caso del amparo de cumplimiento¹⁰³— y, por tanto, su aplicación en los procesos constitucionales se nutre de la teoría general del proceso vía el principio de supletoriedad.

48. El principio de supletoriedad, conforme al artículo 7.12 de la LOTCPC, establece:

¹⁰³ En materia de amparo de cumplimiento el artículo 109 de la ley número 137-11 reza: “*Desistimiento. - El desistimiento de la pretensión solo se admitirá cuando esta se refiera a actos administrativos de carácter particular*”; dicho texto revela una interesante dimensión dual, de interés para el análisis formulado en este voto particular. Por un lado, positiviza la posibilidad de viabilizar el desistimiento en ocasión de un proceso de justicia constitucional subjetivo, como es el amparo de cumplimiento; pero, por otro lado, más interesante aun, condiciona la posibilidad de las partes desistir a que el objeto del amparo de cumplimiento sea un acto administrativo de alcance particular, de lo que es posible inferir que cuando el amparo de cumplimiento persigue el cumplimiento de una ley —acto estatal de aplicación general—, por ejemplo, no es posible llevar a cabo el desistimiento porque ese proceso de justicia constitucional abarca asuntos que pueden resultar de relevancia para el interés público, el bien común, la supremacía y el orden constitucional. Ley número 137-11, Ob. Cit., p. 24.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Principios Rectores. El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores: (...) 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 solo 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.**¹⁰⁴*

49. Es decir que la importación de una figura jurídica desde la justicia ordinaria a la justicia constitucional debe realizarse solo cuando las normas procesales constitucionales resultan insuficientes y la cuestión introducida no contradiga el sustrato del proceso constitucional donde será aplicada; por tanto, cuando el Tribunal Constitucional extrapola la figura del desistimiento desde el derecho procesal civil a procesos de justicia constitucional de naturaleza objetiva, como los conflictos de competencia, debe antes asegurarse que dicho método de extinción de la instancia no afecta o contradice el fin buscado —garantizar la supremacía constitucional y defender el orden constitucional— con tales procesos constitucionales.

50. Por tanto, a fin de verificar la compatibilidad o no del desistimiento como mecanismo para extinguir los procesos de justicia constitucional, primero, precisamos detenernos a examinar el principio dispositivo y su alcance en ocasión de los procesos constitucionales.

A. Alcance del principio dispositivo en el marco de los procesos constitucionales

¹⁰⁴ Ley número 137-11, Ob. Cit., pp. 3-4. Las negritas y subrayados son nuestros



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

51. El principio dispositivo nace en el derecho procesal civil francés como una antítesis al principio inquisitivo de los procesos, pues fomenta la impulsión o disposición de la instancia a cargo de las partes; este opera en materia contenciosa, donde: *“las partes tienen el control del asunto litigioso y el poder para organizar los elementos del litigio. Fijar los hechos en el debate y el objeto de la controversia”*¹⁰⁵.

52. Se entiende por principio dispositivo o de disposición, según Eduardo J.

Couture, *“aquel que deja librada a las partes la disponibilidad del proceso”*¹⁰⁶; por tanto, este principio delega en las partes o sujetos procesales, conforme plantea el magistrado Alberto Moronta Guzmán, juez de a Corte de Niños, Niñas y Adolescentes de La Vega: *“la iniciativa de impulsión, de desistimiento, de aquiescencia, salvo los casos en que se encuentre en juego el orden público. La jurisprudencia francesa en aplicación de este principio, ha llegado incluso a reconocer a las partes la posibilidad de suspender el curso de la instancia, mediante una demanda conjunta de radiación, la cual se impone al juez (Cas. Ass. Plén. 24 nov. 1989)”*.¹⁰⁷

53. Según afirma Moronta Guzmán, el principio dispositivo es:

[E]l criterio derivado de la naturaleza de los derechos e intereses en juego, en virtud del cual el proceso se construye, en primer lugar, haciendo depender su existencia real y su objeto concreto del libre poder de disposición de los sujetos jurídicos sobre los derechos sustantivos y materiales cuya protección jurisdiccional se pretende y,

¹⁰⁵ Eudier, Frédérique. *Jugement*. Encyclopédie juridique Dalloz. Repertoire du Procédure Civile, Dalloz-Collectif, Juin 2014, p. 19.

¹⁰⁶ Couture, Eduardo J. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. 3ra. Ed. (póstuma), Ediciones Depalma, Buenos Aires: Argentina, 1958, p. 185.

¹⁰⁷ Moronta Guzmán, Alberto A. *Hacia la comprensión de los principios rectores del proceso civil*. Escuela Nacional de la Judicatura (ENJ), Editora Corripio, S. A.: Santo Domingo, 2008, p. 27.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*en segundo lugar, de modo que dispongan también libremente de las oportunidades de actuación procesal abstractamente previstas en la norma jurídica. Una primera consecuencia o manifestación primera de este principio, es que el proceso sólo se inicia por la iniciativa de un sujeto jurídico que pretende obtener una resolución judicial completa, lo que se debe a dos factores: la total instrumentalidad del proceso y el libre poder de disposición del sujeto jurídico sobre lo que puede ser materia de aquél.*¹⁰⁸

54. La fundamentación de este principio rector del derecho procesal civil —sigue diciendo Moronta— parte de la “*naturaleza privada del derecho subjetivo a hacer valer en el proceso, en la titularidad particular del mismo, en la autonomía de la voluntad de los ciudadanos y en la libertad*”¹⁰⁹, de ahí, pues, la estimación de que “*en los asuntos en los cuales solo se dilucida un interés privado, los órganos del poder público no deben ir más allá de lo que desean los propios particulares*”¹¹⁰; pero, en aquellos asuntos donde se halla comprometido un interés social “*no es lícito a las partes interesadas —ahora es Couture quien habla— contener la actividad de los órganos del poder público*”.¹¹¹

55. El catedrático y procesalista, Eduardo J. Couture, identifica siete posibles escenarios de aplicación del principio dispositivo. Veámoslos:

a) *En la iniciativa. En materia civil rige el principio nemo iudex sine actore. Sin iniciativa de la parte interesada, no hay demanda, y, en consecuencia, proceso.*

¹⁰⁸ Moronta Guzmán, Alberto A., Ob. Cit., pp. 28-29.

¹⁰⁹ Moronta Guzmán, Alberto A., Ob. Cit., p. 30.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Couture, Eduardo J. Ob. Cit., p. 186. El subrayado y las negritas son nuestros.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b) *En el impulso. Es un proceso acentuadamente dispositivo, el principio de impulso procesal se halla confiado a las partes.*
- c) *En la disponibilidad del derecho material. **Producida la demanda, el actor puede abandonarla expresamente (desistimiento)**, tácitamente (deserción), por acuerdo expreso con el adversario (transacción) o por abandono tácito de ambas partes (perención o caducidad).*
- d) *En la disponibilidad de las pruebas. Por principio dispositivo, la iniciativa de las pruebas corresponde a las partes.*
- e) *En los límites de la decisión. El juez no puede fallar más allá de lo pedido por las partes ni puede omitir pronunciamiento respecto de lo pedido por las partes.*
- f) *En la legitimación para recurrir. Las decisiones judiciales pueden ser objeto de recurso, para provocar su revisión por otro juez. Sólo puede recurrir quien ha sufrido algún agravio.*
- g) *En los efectos de la cosa juzgada. La cosa juzgada solo surte efecto entre las partes que han litigado.¹¹²*

56. La presencia del principio dispositivo en los procesos constitucionales es innegable, pero no ilimitada; por ejemplo, tomando como referencia la acción de amparo ordinario, vemos cómo a esta le aplican los escenarios anteriores, a saber:

- a) Es incoada por toda persona amenazada o agraviada en ocasión de alguno de sus derechos fundamentales;
- b) Sobre esa persona titular del derecho fundamental recae la obligación de impulsar o promover el desarrollo de su acción;
- c) Tratándose el amparo de un proceso constitucional subjetivo, las partes pueden disponer materialmente sobre la suerte del mismo por vía de soluciones alternativas como el desistimiento, la transacción, etc.;

¹¹² Couture, Eduardo J. Ob. Cit., pp. 187-188.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- d) Cobra vigencia el principio *actor incumbit probatio* o delegación del fardo de la prueba en la parte que reclama la violación; en efecto, el accionante es quien, en principio, tiene la iniciativa probatoria;
- e) Las conclusiones de las partes en amparo atan al juez a fallar dentro de lo requerido, salvo que por aplicación de los principios de constitucionalidad y favorabilidad se imponga tutelar adoptando medidas distintas a las requeridas para hacer efectiva y funcional la protección de los derechos fundamentales;
- f) La revisión constitucional en materia de amparo está solo habilitada para las partes envueltas en el proceso y deben dejar constancia clara en su escrito de recurso sobre los agravios que les causa la sentencia; y
- g) La cosa juzgada derivada de un proceso de amparo, en principio, es relativa y con efectos inter partes.

57. A partir de lo anterior, resulta ostensible que en los procesos constitucionales subjetivos resulta viable la aplicación supletoria del principio dispositivo que acabamos de ver; ahora bien, lo mismo no sucede con relación a los procesos constitucionales con propensión objetiva porque estos no tratan sobre la defensa de intereses particulares o, más bien, no son procesos manejados a la voluntad de las partes; sino que se deben a un interés general que es la garantía de la supremacía constitucional y la defensa del orden constitucional, cuestiones ante las que, por supuesto, debe ceder el principio dispositivo.

58. En efecto, la aplicación del principio dispositivo en el marco de los procesos constitucionales objetivos no es tan elástica como para que en su fallo el juez constitucional anteponga el interés o designio de los particulares en disputa al interés general y trascendencia constitucional que se infiere del objeto del problema jurídico; de ahí que, tanto en los conflictos de competencia como en las acciones directas de inconstitucionalidad y en el control preventivo de tratados internacionales, el principio dispositivo es apropiadamente morigerado



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y así debe reconocerlo el Tribunal Constitucional siempre que se trate de procesos constitucionales con esta dimensión.

59. Dilucidado lo anterior, ahora veamos unas brevísimas notas sobre la extinción de los procesos constitucionales por vía del desistimiento.

B. Notas sobre la extinción de los procesos constitucionales por desistimiento en la República Dominicana

60. El derecho procesal civil contempla en su normativa varios institutos jurídicos para llevar a cabo la extinción de la instancia. Uno de ellos lo veremos a continuación, el desistimiento, y precisaremos su utilidad dentro de los procesos constitucionales en el ordenamiento jurídico dominicano.

61. La extinción del proceso por vía del desistimiento, como vimos, es una facultad con que cuentan los justiciables en virtud de la posibilidad de disposición material del proceso, conforme al principio dispositivo.

62. Este método para extinguir la instancia, de acuerdo a Froilán Tavares hijo, es “*la renunciación por el demandante a los efectos del proceso, o por una cualquiera de las partes a los efectos de uno de los actos del proceso*”¹¹³.

63. Los artículos 402 y 403 del Código de Procedimiento Civil lo establecen de la forma siguiente:

Art. 402.- El desistimiento se puede hacer y aceptar por simples actos bajo firma de las partes o de quienes las representen, y notificados de abogado a abogado.

¹¹³ Tavares hijo, Froilán. *Elementos de Derecho Procesal Civil dominicano*. 8va. Ed., vol. II, Editora Centenario, S. A., Distrito Nacional: República Dominicana, 2010, p. 339.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Art. 403.- Cuando el desistimiento hubiere sido aceptado, implicará de pleno derecho el consentimiento de que las costas sean repuestas de una y otra parte, en el mismo estado en que se hallaban antes de la demanda. Implicará igualmente la sumisión a pagar las costas, a cuyo pago se obligará a la parte que hubiere desistido, en virtud de simple auto del presidente, extendido al pie de la tasación, presentes las partes, o llamadas por acto de abogado a abogado. Dicho auto tendrá cumplida ejecución, si emanase de un tribunal de primera instancia, no obstante oposición o apelación se ejecutará igualmente el dicho auto, no obstante oposición, si emanare de la Suprema Corte.

64. A partir de los textos legales anteriores se infiere que la naturaleza del desistimiento es convencional, por lo que obedece a cuestiones relativas al consentimiento, al objeto de la controversia y a la capacidad de las partes, es decir que cada uno de estos elementos debe concurrir para que el desistimiento sea válido, aun cuando tal convención es de naturaleza judicial¹¹⁴. En todo caso, conviene resaltar que **“el desistimiento *no es válido si tiene por objeto la extinción de una instancia cuyo desenlace escapa a la voluntad de las partes por razones de orden público*”**.¹¹⁵

65. Cuando el desistimiento es ejercido con relación a la instancia, esto implica que el accionante renunció a las pretensiones que promovió; de ahí que, por lógica procesal, esta vía de extinción solo debería promoverla quien impulsó el proceso, esto es: el accionante, recurrente o demandante.

66. En los escenarios donde la instancia aun no se encuentra ligada —es decir, cuando el demandado no ha ejercido reconvencción o externado defensas al fondo—, la jurisprudencia de la Corte de Casación no exige la aceptación de la

¹¹⁴ Cfr. Escuela Nacional de la Judicatura (ENJ). Material relativo al “Seminario sobre Los Incidentes en Materia Civil”, compilación, selección y disposición, p. 107.

¹¹⁵ Escuela Nacional de la Judicatura (ENJ), Ob. Cit., p. 108. El subrayado y las negritas son nuestros.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

parte contra quien se inició la instancia, conforme prevé el artículo 403 del Código de Procedimiento Civil. En tal sentido, la Suprema Corte de Justicia ha reiterado que: *“para la validez del desistimiento de instancia no es necesaria la aceptación del demandado, sino después que la instancia se haya ligado entre las partes; que la misma no está ligada y el desistimiento queda posible por declaración unilateral de voluntad del demandante, cuando el demandado ha opuesto una excepción, como ocurre en la especie o se ha limitado a invocar la nulidad de la citación”*.¹¹⁶

67. El desistimiento, una vez materializado y homologado por el juez o tribunal correspondiente, implica que las partes regresen al estado en que se encontraban previo al inicio de la instancia; por tanto, la citación, emplazamiento o escrito introductorio de la acción, en ocasión del desistimiento, se reputan sin efecto jurídico alguno y el expediente abierto ante el órgano jurisdiccional es archivado con carácter definitivo.

68. En el plano de los procesos constitucionales, la Constitución dominicana ni la LOTCPC contemplan la posibilidad de implementar la extinción del proceso —lo mismo si es subjetivo que objetivo— por vía del desistimiento; salvo la excepción del amparo de cumplimiento recogida en el artículo 109 de la ley número 137-11, antes citada.

69. En escenarios de procesos constitucionales de orden subjetivo, concretamente de recursos de revisión constitucional en materia de amparo, de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales y de demandas en suspensión de ejecución provisional de sentencias sujetas a alguno los antedichos recursos, el Tribunal Constitucional ha sido constante en la homologación de los desistimientos planteados, conforme a la normativa procesal civil; esto haciendo acopio del principio de supletoriedad de nuestra

¹¹⁶ Suprema Corte de Justicia. Boletín Judicial número 885. Sentencia número 50, del 31 de agosto de 1984, pp. 2206-2207.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

justicia constitucional, previsto por el artículo 7.12 de la LOTCPC¹¹⁷; pues, como hemos indicado previamente, en tales escenarios es viable el aspecto de disposición material que se infiere del principio dispositivo y, por ende, la posibilidad de que la parte accionante formalice la terminación voluntaria del proceso mediante el desistimiento.

70. La normativa procesal constitucional dominicana nada dice sobre la posibilidad de aplicar el desistimiento como mecanismo para la extinción de los procesos constitucionales objetivos; pero el Tribunal Constitucional ha interpretado desde la sentencia TC/0062/12 (reiterada por las sentencias TC/0190/14 y TC/0446/15), citada en parte anterior de este voto, que el desistimiento es inoperante en el contexto específico de las acciones directas de inconstitucionalidad, debido a que la depuración del ordenamiento jurídico y protección de la supremacía constitucional puede materializarse sin la participación del accionante.

71. En tal sentido, en la medida en que los conflictos de competencia y los controles preventivos de constitucionalidad de los tratados internacionales son procesos constitucionales objetivos, semejantes a la acción directa de inconstitucionalidad, es claro que, por analogía procesal, el Tribunal Constitucional debe ser congruente y homogéneo en su criterio sobre el alcance del principio dispositivo y la improbabilidad de extinguir estos procesos mediante el desistimiento.

72. De ahí que toda pretensión de desistimiento en ocasión de un conflicto de competencia debería ser desestimada por el Tribunal Constitucional, conforme a la raigambre de estos procesos constitucionales objetivos, más no imponérsele al juez constitucional su homologación como tácitamente se esboza del criterio mayoritario sostenido en el precedente TC/0190/16 y en el caso que centra

¹¹⁷ Al respecto, Cfr. Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0016/12, del 31 de mayo de 2012; Sentencia TC/0099/13, del 4 de junio de 2013; Sentencia TC/0005/14, del 14 de enero de 2014; entre otras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

nuestra atención; lo anterior, independientemente de que en su sustrato el conflicto pueda resultar posteriormente inadmisibile, rechazable o con méritos en cuanto al fondo, pues resolver el rechazo del desistimiento no implica reconocer ni desconocer la existencia de un conflicto de competencias.

73. Dicho lo anterior, haremos algunas precisiones en cuanto al caso particular y nuestra posición al respecto.

III. SOBRE EL CASO PARTICULAR

74. Como hemos dicho, en la especie no estamos de acuerdo con la decisión acordada por la mayoría del Tribunal Constitucional sobre la homologación del desistimiento planteado por la Cámara de Cuentas en ocasión del conflicto de competencias que presentó contra la Procuraduría General de la República (Ministerio Público) y la Suprema Corte de Justicia, en relación a la aplicación de los artículos 248 y siguientes de la Constitución dominicana.

75. Esta decisión se encuentra fundamentada, básicamente, en el precedente contenido en la sentencia TC/0190/16, dictada el 31 de mayo de 2016¹¹⁸ y en la resolución número 0002-2006-PC/TC, del 28 de agosto de 2007, dictada por el Tribunal Constitucional de Perú¹¹⁹. Por tanto, al no estar de acuerdo con la homologación del desistimiento y el archivo definitivo del expediente, disintimos de la posición mayoritaria por los motivos que explicamos a continuación.

76. Debemos iniciar por resaltar que la sentencia TC/0190/16, si bien comporta un precedente vinculante, no es ajeno a la posibilidad de que,

¹¹⁸ Conviene dejar constancia de que no participamos en la deliberación y votación del caso que dio lugar a la citada sentencia en materia de conflictos de competencia, por causas previstas en la ley.

¹¹⁹ Donde nuestro homólogo peruano resolvió: “*Tener por desistido al Banco Central de Reservas del presente proceso de conflicto de competencia contra la Superintendencia de Banca y Seguros; y archívese*”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conforme a los postulados del párrafo I del artículo 31 de la ley número 137-11¹²⁰, pueda ser variado por el Tribunal Constitucional y de que, entonces, este llegue a reconocer que, en los procesos constitucionales de orden objetivo, como son los conflictos de competencia, el principio dispositivo y la facultad de desistir de la acción no operan en la misma dimensión que en los procesos constitucionales subjetivos.

77. Muestra de lo anterior, por ejemplo, es que en los procesos constitucionales objetivos por antonomasia —las acciones directas de inconstitucionalidad— el Tribunal Constitucional, desde la sentencia TC/0062/12, se ha mostrado firme y consistente al rechazar las peticiones de desistimiento que se han presentado; fundándose, básicamente, en que mediante tales procesos de justicia constitucional este colegiado cumple con su misión de resguardar la supremacía jurídica de la Carta Política, lo cual se impone a la voluntad de los órganos constitucionales litisconsortes.

78. Las razones vertidas por la mayoría del Tribunal Constitucional para justificar la decisión de homologar el desistimiento formulado por la Cámara de Cuentas y aceptado por el Ministerio Público, en el presente conflicto de competencia, no son contundentes ni especifican porqué en este escenario procede el desistimiento y en el control concentrado de la constitucionalidad sucede lo contrario. Esta dicotomía nos lleva a reflexionar sobre lo siguiente: una vez manifestada la voluntad del accionante en desistir del proceso de justicia constitucional con carácter objetivo y esta ser aceptada por el accionado, ¿está obligado el Tribunal Constitucional a homologar el desistimiento y ordenar el archivo definitivo del caso?

¹²⁰ Este reza: “Artículo 31.- Decisiones y los Precedentes. Las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Párrafo I.- Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose de su precedente, debe expresar en los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión las razones por las cuales ha variado su criterio”. Ley número 137-11, Ob. Cit., p. 8.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

79. La respuesta inmediata a lo anterior es negativa. Negativa, porque en el contexto de los procesos constitucionales de naturaleza objetiva, como son los conflictos de competencia, se advierten razones específicas de interés general que justifican proseguir con el proceso destinado a resguardar la supremacía constitucional, el orden constitucional y la disgregación competencial del poder; al margen de que posteriormente el conflicto resulte inadmisibile, rechazable o tenga méritos para que el Tribunal Constitucional resuelva una disputa competencial ya sea por cuestiones de jerarquía, territorial o funcional.

80. Además, el Tribunal Constitucional tiene la libertad para estimar o rechazar cualquier pretensión que le sea presentada por los justiciables; máxime cuando se trata de procesos constitucionales objetivos, en los que, para resolver la disputa, es necesario enaltecer la vigencia de las cláusulas de la Carta Política y, por tanto, se hace imperioso tomar en cuenta todas las circunstancias concurrentes al caso, antes de examinar cualquier incidencia tendente a extinguir la acción.

81. Esto así, porque si bien los órganos públicos o personas de derecho público que se disputan las competencias tienen una potestad de externar su interés en no continuar con el conflicto, la misma no se le impone ni ata al juez constitucional cuando el objeto de la cuestión conlleva asuntos de interés general cuya solución amerita del resguardo de la supremacía constitucional y defensa del orden constitucional; cuestiones que siempre ocurren —y ocurrirán— en el marco de los conflictos de competencia, pues de eso trata su objeto litigioso.

82. Desde nuestra perspectiva el Tribunal Constitucional desaprovechó una valiosa oportunidad para reivindicar su precedente en la materia —sentencia TC/0190/16— y establecer la impracticabilidad del desistimiento en ocasión de los conflictos de competencia; pues, más allá de encontrarnos ante un proceso constitucional objetivo en que el principio dispositivo no funciona en los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mismos términos que en los procesos constitucionales subjetivos, estos conflictos sirven para que el colegiado, mediante sus sentencias, pueda aportar y aclarar asuntos de connotada sensibilidad y delicadeza para el mantenimiento del Estado social y democrático de Derecho, como se precisaba en la especie.

83. También dejó pasar una valiosa oportunidad para esclarecer algunos aspectos relevantes de interés general sobre las funciones de la Cámara de Cuentas y la Procuraduría General de la República (Ministerio Público) en relación a la materia que motivó la disputa; esto independientemente de que el conflicto de competencia sea inadmisibile, rechazable o procedente, pues a través de tales precisiones quedaría resguardada la supremacía constitucional y despejada cualquier duda sobre el alcance de las atribuciones de cada uno de estos órganos estatales de rango constitucional.

84. Por todo lo anterior, entendemos que el desistimiento de que se trata debió ser rechazado, ya que la aplicación de dicho método para la extinción de los procesos no es compatible con el sustrato de procesos constitucionales objetivos como los conflictos de competencia; de ahí que, tras rechazar la pretensión de homologación del desistimiento y de archivo definitivo formulada por la Cámara de Cuentas y aceptada por la Procuraduría General de la República (Ministerio Público), el Tribunal Constitucional debió continuar con el conocimiento del caso y dictar una decisión sobre la admisibilidad o fondo, según correspondiese, del conflicto de competencia de que se trata.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA EUNISIS VÁSQUEZ ACOSTA

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.

1. Breve preámbulo del caso

1.1. El presente conflicto de competencia tiene su origen en una acción depositada en fecha 06 de abril de 2020 por la Cámara de Cuentas de la República Dominicana en contra del Ministerio Público en lo que respecta a la aplicación de los artículos 248 y siguientes de la Constitución. La Cámara de Cuentas alega que el Ministerio Público no tiene facultad para aplicar a dicho órgano ningún tipo de control externo ya que vulnera su autonomía como órgano extra poder. De igual manera, acusa a la Suprema Corte de Justicia de invadir su competencia constitucional al emitir una orden de allanamiento a la Procuraduría General de la República en contra de sus funcionarios involucrados en un proceso de investigación penal.

1.2. En fecha 05 de agosto de 2021, fue depositada en la secretaría de este Tribunal a requerimiento de la Cámara de Cuentas la Resolución ADM-2021-007 de fecha 03 de agosto de 2021, donde solicita el desistimiento y el archivo definitivo de la instancia contentiva del conflicto de competencia depositada en esta Alta Corte por la anterior gestión de dicha Cámara, en ese sentido, el Tribunal Constitucional ha adoptado la decisión de acoger la solicitud de desistimiento de la instancia sobre conflicto de competencia y disponer el archivo definitivo del presente expediente.

A continuación, invocaremos los motivos que nos llevan a salvar nuestro voto en relación al criterio adoptado por la mayoría.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Motivos del voto salvado

2.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe, comparte el criterio de la mayoría en el sentido de que la presente solicitud de desistimiento de la instancia contentiva del conflicto de competencia sea acogida y que se disponga el archivo definitivo del presente expediente, con arreglo a las disposiciones del artículo 7.12 de la Ley núm. 137-11 en el cual se establece lo siguiente: “(...) *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*”.

2.2. Ahora bien, salvamos nuestro voto en el orden de considerar que previo a ser acogida la solicitud de desistimiento de la instancia contentiva del conflicto de competencia entre la Cámara de Cuentas, Ministerio Público y la Suprema Corte de Justicia, este tribunal debió de indicar las razones por las cuales en los conflictos de competencia el desistimiento puede ser acogido, y en otras atribuciones constitucionales de esta sede, a saber, las acciones directas en inconstitucionalidad (ADI), tal proceder no es admitido.

2.3. En ese sentido, en la decisión adoptada por la mayoría se debió de cumplir en sus motivaciones con lo estipulado en la Sentencia TC/0009/13 de fecha 11 de febrero de 2013, -la cual, si bien es dictada en el marco de un recurso de revisión de sentencia jurisdiccional, resulta aplicable a todas las sentencias- con respecto al deber que incumbe a los tribunales de motivar las decisiones que de ellos emanen, a lo cual no se escapa esta Alta Corte, otorgando las razones por las cuales su decisión es legitimada no solo ante las partes sino también ante la sociedad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.4. Por tanto, dentro de esta sentencia se debió señalar que los conflictos de competencia no reciben el mismo trato que las acciones directas en inconstitucionalidad (ADI), por las siguientes razones: según los artículos 36 y 37 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, son interpuestas ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva y quien la interponga debe tener calidad para accionar; a su vez dichas acciones podrán ser interpuestas por el Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

2.5. Vemos pues, que las acciones directas en inconstitucionalidad son interpuestas contra normativas que afecten a la población, cuentan con un efecto *erga omnes*, o sea, que afecta a todas las personas en sentido general, lo que le impide ser objeto de una suspensión del conocimiento de la acción de control concentrado por la simple voluntad de la parte accionante. En base a ello, esta sede en su sentencia TC/0190/14 de fecha 25 de agosto de 2014, dispuso que:

10.1. El accionante, (...), en uso de sus derechos y calidad, apoderó al Tribunal Constitucional de una acción directa de inconstitucionalidad sobre la cual depositó una instancia desistiendo pura y simplemente de su acción por alegada “carencia de objeto”. Sin embargo, este tribunal ha sostenido, en precedente fijado en la Sentencia TC/0062/12, del 29 de noviembre de 2012, página 6, párrafo 7.3, que: La acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad que 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

substanciación de un juicio en que se dicta una sentencia que surte efectos exclusivamente en la esfera jurídica de quien participa en ese juicio. En cambio, en un proceso de acción directa en inconstitucionalidad el Tribunal se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la Constitución.

10.2. De lo anterior se infiere que en estos procesos no se atiende a la lesión particular que pueda invocar el accionante, sino a un interés superior al individual, que es la supremacía constitucional. Este tribunal constitucional, una vez apoderado, es el guardián de la acción de que se trata, razón por la cual no es posible desistir.

10.3. En este sentido, la pretensión del desistimiento sugerida por el accionante debe ser rechazada porque, a pesar de que se trata de una acción contra un acto administrativo de carácter particular, no se beneficia del artículo 109 de Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales porque su aplicabilidad está reservada para las cuestiones relativas al amparo, no así para las acciones directas de inconstitucionalidad.

2.6. Sobre este tenor, esta Sede Constitucional ha establecido en su Sentencia núm. TC/0077/15, de fecha 24 de abril de 2015:

8.8 Como se observa, las medidas precautorias no son ajenas a los procedimientos constitucionales; sin embargo, el diseño de control de constitucionalidad consagrado en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11 no prevé procedimiento alguno para los casos en que se persiga el cese temporal de las consecuencias jurídicas que emanan de esos instrumentos jurídicos, hasta tanto este tribunal produzca un fallo definitivo de la acción principal incoada, en este caso,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una acción directa de inconstitucionalidad¹²¹, razón por cual la solicitud cursada por la Fundación Soberanía, Inc. respecto de la suspensión de los efectos de la Ley núm. 169-14, del Decreto núm. 250-14 y del Decreto núm. 327-13 carece de fundamento legal.

8.9 La ausencia de dicha facultad radica en la propia naturaleza de la acción directa de inconstitucionalidad que se fundamenta en el control abstracto de la normas atacadas, pues el examen general de la cuestión planteada se realiza al margen de los elementos particulares que supone un caso concreto, cuyos efectos, en caso de ser acogida, rigen hacia el futuro para todos los ciudadanos debido al carácter general y normativo que los caracteriza, salvo que el Tribunal entienda pertinente graduar sus efectos en forma retroactiva, según el caso, como lo dispone el artículo 471 de la referida ley núm. 137-11.

8.10 En ese sentido, las solicitudes de suspensión a tenor de una acción directa en inconstitucionalidad han sido resueltas por este tribunal mediante las sentencias TC/0068/12, de fecha veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012) y TC/0200/13, del siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013), en el sentido de que la acción directa de inconstitucionalidad no puede ser objeto de una suspensión debido al efecto erga omnes que la caracteriza; pues, contrario a los recursos de revisión de decisión jurisdiccional, en los que el legislador ha previsto un procedimiento para el cese de los efectos de las sentencias impugnadas y que inciden directamente en las partes involucradas en el fallo, la interrupción de los efectos de las normas atacadas por la vía de la acción de inconstitucionalidad afectarían a todas las personas¹²². Esto, en adición al hecho de que dar solución al requerimiento de suspensión implicaría prejuzgar aspectos de fondo que están

¹²¹ Subrayado nuestro

¹²² Subrayado nuestro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reservados al análisis propio de la acción directa de inconstitucionalidad cursada.

2.7. Por su parte, la interposición de los conflictos de competencia se rige por los artículos 59 y 60 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, los cuales indican que:

“Artículo 59.- Conflictos de Competencia. Le corresponde al Tribunal Constitucional resolver los conflictos de competencia de orden constitucional entre los poderes del Estado, así como los que surjan entre cualquiera de estos poderes y entre órganos constitucionales, entidades descentralizadas y autónomas, los municipios u otras personas de Derecho Público, o los de cualquiera de éstas entre si, salvo aquellos conflictos que sean de la competencia de otras jurisdicciones en virtud de lo que dispone la Constitución o las leyes especiales. Artículo 60.- Presentación. El conflicto será planteado por el titular de cualquiera de los poderes del Estado, órganos o entidades en conflicto, quien enviará a la Secretaría del Tribunal Constitucional un memorial con una exposición precisa de todas las razones jurídicas en que se fundamente el hecho en cuestión.”

2.8. En ese sentido, debemos precisar que al disponer el artículo 60 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, que la presentación de los conflictos de competencia corresponde al titular del órgano o entidad afectada, se observa que una de las características que ostenta ese tipo de proceso en virtud de ese mandato legislativo, es que su interposición se realiza bajo el interés único de aquél poder del Estado que se encuentre en conflicto, por tanto, la legitimación activa de este tipo de acción constitucional, no puede ser a instancia de cualquier ciudadano con interés legítimo y jurídicamente protegido como a contrapelo ocurre en materia de control de constitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.9. Por ello, entendemos que producto de lo prescrito en el artículo 60 de la Ley núm. 137-11, cuando se presenta una instancia de desistimiento en el contexto de un conflicto de competencia, y al que no se opone la otra entidad estatal demandada, esta actuación procesal debe ser valorada como la terminación de esa instancia, toda vez que la parte con legitimación activa para ello es la que manifiesta su voluntad de abandonarla, sin menoscabo de poder plantear nuevamente sus alegatos en caso de tener interés. En torno a lo antes señalado el Tribunal Superior Electoral en su Sentencia núm. TSE-0001-2019 de fecha 10 de enero de 2019, dispone que el desistimiento es:

Considerando (7°): Que, en síntesis, el desistimiento es la renuncia hecha por el demandante a los efectos del proceso, o por una cualesquiera de las partes a los efectos de uno de los actos de la instancia; según el alcance que tenga, pueden distinguirse tres clases de desistimiento: (a) el desistimiento de acción; (b) el desistimiento de instancia; y (c) el desistimiento de actos procesales.

Considerando (8°): Que conforme a lo señalado previamente, es pertinente hacer las siguientes puntualizaciones: a) el desistimiento de acción es un abandono del derecho mismo; y tiene como resultado extinguir el proceso en el pasado y hacerlo imposible en el porvenir; está regido por las normas del derecho común relativas a las renunciaciones en general; b) el desistimiento de instancia es una renuncia a la situación jurídica creada por la instancia abierta, por lo que extingue el proceso actual, a partir de la demanda inclusive, pero deja subsistente el derecho de acción en justicia; y c) el desistimiento de actos procesales determinados es la renuncia a los efectos producidos por esos actos. Así, en tanto que el desistimiento de acción y el de instancia emanan naturalmente del demandante, como ocurre en el presente caso, el desistimiento de actos procesales determinados



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

puede provenir tanto del demandante como del demandado o inclusive del interviniente, sea este voluntario o forzoso.

Considerando (9°): Que por lo anterior resulta prudente convenir que el desistimiento es uno de los medios de que disponen las partes para concluir un litigio, en la medida en que implica “la discontinuación de la demanda o la acción, aunque no necesariamente la renuncia del derecho”² ; es, también, necesario señalar, por ese mismo motivo, que el desistimiento es la solución procesal aplicable en aquellos supuestos en que una de las partes decide dejar sin efecto una acción o actuación realizada por ella en el curso de un proceso, o como iniciación del mismo.

2.10. Las fundamentaciones de la decisión antes citada son cónsonas con lo prescrito en los artículos 402 y 403 del Código de Procedimiento Civil en relación al desistimiento señalan:

Art. 402.- El desistimiento se puede hacer y aceptar por simples actos bajo firma de las partes o de quienes las representen, y notificados de abogado a abogado.

Art. 403.- Cuando el desistimiento hubiere sido aceptado, implicará de pleno derecho el consentimiento de que las costas sean repuestas de una y otra parte, en el mismo estado en que se hallaban antes de la demanda. Implicará igualmente la sumisión a pagar las costas, a cuyo pago se obligará a la parte que hubiere desistido, en virtud de simple auto del presidente, extendido al pie de la tasación, presentes las partes, o llamadas por acto de abogado a abogado. Dicho auto tendrá cumplida ejecución, si emanase de un tribunal de primera instancia, no obstante oposición o apelación se ejecutará igualmente el dicho auto, no obstante oposición, si emanare de la Suprema Corte.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.11. Vemos pues que el desistimiento puede ser aplicable dentro de un conflicto de competencia porque se trata de voluntades expresadas por la parte que en principio impulsó el proceso, teniendo sus pretensiones un alcance meramente particular en lo referente a la decisión final que será emitida por el tribunal, en relación a la solución del conflicto existente entre dos instituciones u órganos de poder, lo cual no ocurre en una acción directa en inconstitucionalidad.

2.12. Por ello, esta Sede Constitucional en su Sentencia núm. TC/0190/16 de fecha 31 de mayo de 2016 dispuso lo siguiente:

Este tribunal ya se ha pronunciado en otras ocasiones en relación con la solicitud de desistimiento de recurso a través de sus sentencias TC/0005/141 y TC/0016/122 mediante las cuales acoge las solicitudes de desistimiento presentadas por los recurrentes. En los casos citados, el Tribunal acepta el desistimiento solicitado por los recurrentes y ordena el archivo definitivo de los respectivos expedientes, en el entendido de que, aunque se trate de figuras del derecho procesal civil, estas son aplicables a la justicia constitucional, en virtud del principio de supletoriedad previsto en el artículo 7.12 de la Ley núm. 137-11, el cual textualmente establece: 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.

En el presente caso, este tribunal determina que la falta de interés manifiesta por parte del recurrente constituye motivo suficiente para acoger el acto de desistimiento que ha sido depositado formalmente por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Oficina de Custodia de Bienes Incautados y Decomisados y, en consecuencia, procede ordenar el archivo definitivo del expediente relativo al presente recurso.

2.13. Del mismo modo, el precedente de la Sentencia núm. TC/0118/19 de fecha 28 de mayo de 2019 dispuso lo siguiente:

c. El desistimiento está previsto en el artículo 402 del Código de Procedimiento Civil, texto según el cual “el desistimiento se puede hacer y aceptar por simples actos bajo firma de las partes o de quienes las representen, y notificados de abogado a abogado”. La referida disposición es aplicable en la materia, en virtud del principio de supletoriedad previsto en el artículo 7.12 de la Ley núm. 137-11, en el que se establece que 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.

d. Luego de haber revisado la referida instancia de desistimiento, este tribunal constitucional considera que en la especie se cumplen los requisitos previstos en el mencionado artículo 402 del Código de Procedimiento Civil, particularmente, en razón de que se encuentra debidamente firmada por el procurador general administrativo, funcionario que está legalmente habilitado a los fines de poder expresar la voluntad de desistir de la parte recurrente, Procuraduría General de la República y el Consejo Superior del Ministerio Público, ante este tribunal constitucional para el caso que nos ocupa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.14. En virtud de los precedentes señalados, vemos pues que debieron ser expuestas en la presente decisión las razones procesales por las cuales fue acogido el desistimiento, en vista de que no tiene sentido mantener el apoderamiento de un conflicto de competencia, en que las partes de manera voluntaria han indicado su no existencia.

Conclusión: Si bien es cierto que concurrimos con la decisión adoptada por el consenso de este Tribunal, en el sentido de que la presente solicitud de desistimiento de la instancia contentiva del conflicto de competencia sea acogida y disponer el archivo definitivo del presente expediente, con arreglo a las disposiciones del artículo 7.12 de la Ley núm. 137-11, salvamos nuestro voto en lo concerniente a que este tribunal debió de indicar las razones por las cuales los conflictos de competencia pueden ser objeto de desistimiento de los poderes públicos involucrados y no así respecto de las acciones directas de inconstitucionalidad, a fin de observar lo estipulado en la Sentencia TC/0009/13 de fecha 11 de febrero de 2013 con respecto al deber que incumbe a los tribunales de cumplir con la debida motivación de los criterios en los cuales basa sus decisiones.

Firmado: Eunisis Vásquez Acosta, Jueza

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria