



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0045/14

Referencia: Expediente núm. TC-01-2013-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Roberto E. Grateriaux H., contra los actos administrativos núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), y 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), dictados por el Contralor General de la República.

En el municipio de Santo Domingo Oeste, provincia de Santo Domingo, República Dominicana; a los doce (12) días del mes de marzo de dos mil catorce (2014).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, jueces, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Sentencia TC/0045/14. Expediente núm. TC-01-2013-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Roberto E. Grateriaux H., contra los actos administrativos núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), y 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), dictados por el Contralor General de la República.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de los actos objeto de la presente acción

1.1. Los actos objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad son la suspensión de funciones sin disfrute de salario núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), así como la destitución núm. 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), en perjuicio del accionante, suscritos por el Contralor General de la República, cuyos textos enuncian lo siguiente:

Suspensión de funciones No. 0010327: ...tenemos a bien comunicarle que a partir del 01 de mayo del presente año, usted queda suspendido de sus funciones sin disfrute de salario, por un plazo de noventa (90) días (...).

Destitución No. 0010992: ...le comunicamos, que con efectividad al día de hoy, usted ha sido destituido de sus funciones por haber reincidido en la comisión de faltas de segundo grado, en violación a lo estipulado en el artículo 84, numeral 21 de la Ley No.41-08 de Función Pública, por incurrir en faltas de tercer grado de acuerdo al numeral 4 del referido artículo de la citada ley (...).

2. Pretensiones del accionante

2.1. El accionante, mediante instancia regularmente recibida el quince (15) de abril de dos mil trece (2013), promueve la referida acción con el propósito de que se declare la inconstitucionalidad de los actos objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, los cuales son: suspensión de funciones sin disfrute de salario núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve

Sentencia TC/0045/14. Expediente núm. TC-01-2013-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Roberto E. Gratereaux H., contra los actos administrativos núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), y 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), dictados por el Contralor General de la República.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2009), y la destitución núm. 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), en perjuicio del accionante, suscritos por el Contralor General de la República.

2.2. Para sustentar sus pretensiones aduce que el Acto núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), así como la destitución núm. 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), suscritos por el Contralor General de la República, violentan los artículos 68, 69, 112 y 145 de la Constitución dominicana de dos mil diez (2010), los cuales rezan de la siguiente manera:

Artículo 68. Garantías de los derechos fundamentales. La Constitución garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección, que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos. Los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la presente Constitución y por la ley.

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

- 1. El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita;*
- 2. El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley;*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. *El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable;*
4. *El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;*
5. *Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa;*
6. *Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo;*
7. *Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio;*
8. *Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley;*
9. *Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia;*
10. *Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

Artículo 112. Leyes orgánicas. Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 145. Protección de la Función Pública. La separación de servidores públicos que pertenezcan a la Carrera Administrativa en violación al régimen de la Función Pública, será considerada como un acto contrario a la Constitución y a la ley.

3. Pruebas documentales

3.1. En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad, los documentos depositados por las partes litigantes son los siguientes:

1. Copia del Certificado de carrera núm. 222200, del quince (15) de julio de dos mil cinco (2005), nombramiento núm. 3416, del diez (10) de julio de dos mil seis (2006), de la Presidencia y acción de personal S/N, del diecinueve (19) de marzo de dos mil siete (2007).
2. Copia de los oficios núm. DG-121 y DG-124 certificados, del director general del Jardín Botánico Nacional, Lic. Ricardo García.
3. Copia del Oficio núm. 00794, del dos (2) de abril de dos mil nueve (2009), del ministro Lic. Ramón Ventura Camejo, opinión.
4. Copia del informe sin fecha del jefe inmediato, Lic. Daniel Caamaño Santana, y anexos que cita.
5. Copia del Oficio núm. RH-00192, del siete (7) de abril de dos mil nueve (2009), de Recursos Humanos remitiendo el informe sin fecha del anexo núm. 04.
6. Copia de los oficios, de fechas veintitrés (23) de agosto de dos mil siete (2007), veintiuno (21) de agosto de dos mil ocho (2008), veintidós (22) de

Sentencia TC/0045/14. Expediente núm. TC-01-2013-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Roberto E. Gratereaux H., contra los actos administrativos núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), y 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), dictados por el Contralor General de la República.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

agosto de dos mil nueve (2009), diez (10) de marzo de dos mil nueve (2009) y veintiocho (28) de marzo de dos mil nueve (2009), que contradicen las acusaciones del anexo núm. 4.

7. Copia del Oficio núm. RH-00198, del quince (15) de abril de dos mil nueve (2009), formulación de cargos vacía.

8. Copia de la comunicación del veintidós (22) de abril de dos mil nueve (2009), solicitud del descargo del expediente.

9. Copia del Oficio núm. RH-00220, del veintitrés (23) de abril de dos mil nueve (2009), envío del expediente a la Jurídica.

10. Copia del Informe núm. CJ-97, del veintinueve (29) de abril de dos mil nueve (2009), de la Consultoría Jurídica CGR.

11. Copia de la sanción de suspensión núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009).

12. Copia de la solicitud de Comisión de Personal, de fecha doce (12) de mayo de dos mil nueve (2009), al MAP.

13. Copia del Oficio, de fecha doce (12) de mayo de dos mil nueve (2009), del MAP, fijando la Comisión de Personal.

14. Copia del Oficio núm. 0001265, del doce (12) de mayo de dos mil nueve (2009), del MAP, opinión.

15. Copia de la Sanción núm. 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), de la destitución ilegal abusiva.

Sentencia TC/0045/14. Expediente núm. TC-01-2013-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Roberto E. Gratereaux H., contra los actos administrativos núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), y 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), dictados por el Contralor General de la República.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16. Copia del informe de Comisión de Personal núm. 382-09, del veintiséis (26) de mayo de dos mil nueve (2009), ignorando las opiniones del ministro del MAP en el anexo núm. 13.
17. Copia de breves notas al escritorio desafortunado del Procurador General Administrativo, del veintitrés (23) de febrero de dos mil once (2011).
18. Copia del Oficio núm. 0003860, del diecinueve (19) de abril de dos mil once (2011), del Lic. Ramón Ventura Camejo y anexos, opinión.
19. Copia de la comunicación del veintiuno (21) de noviembre de dos mil once (2011), dirigida al Lic. Ramón Ventura Camejo.
20. Copia de la publicación de los Derechos Humanos, del día diez (10) de diciembre de dos mil once (2011).
21. Copia de la comunicación del dos (2) de mayo de dos mil doce (2012), dirigida al Lic. Julio Castaños Guzmán y al Lic. Manuel Herrera Carbuccia.
22. Copia de la comunicación del veinticinco (25) de junio de dos mil doce (2012), dirigida al Lic. Julio Castaños Guzmán y al Lic. Manuel Herrera Carbuccia.
23. Copia de la sentencia de la SCJ núm. 670, núm. único 003-2011-03644, del diecisiete (17) de octubre de dos mil doce (2012).
24. Copia de la revisión civil, del veinte (20) de diciembre de dos mil doce (2012), contra la sentencia del anexo núm. 23.

Sentencia TC/0045/14. Expediente núm. TC-01-2013-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Roberto E. Gratereaux H., contra los actos administrativos núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), y 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), dictados por el Contralor General de la República.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25. Copia de la Resolución núm. 495-2013, del catorce (14) de marzo de dos mil trece (2013), remitida por la SCJ el dieciocho (18) de marzo de dos mil trece (2013).

26. Copia de desistimiento de abogado, de fecha ocho (8) de abril de dos mil trece (2013).

27. Copia de la opinión del MAP en *acentos.com*, del veintiséis (26) de agosto de dos mil doce (2012), opinión del MAP, de fecha dos (2) de septiembre de dos mil doce (2012), publicada en *Listín Diario*, y opinión del director de la Comisión de Ética del catorce (14) de septiembre de dos mil doce (2012).

28. Copia del Memorándum núm. 0003525, del ministro Lic. Ramón Ventura Camejo.

4. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

4.1. En su escrito, el accionante alega, en síntesis, que interpone el presente recurso de inconstitucionalidad, en virtud de que fue suspendido y posteriormente destituido en sus funciones por el entonces titular de la Contraloría General de la República, sin tener la calidad jurídica para aplicar dos sanciones con un mismo proceso en el régimen de la función pública, ya que la destitución en la Administración Pública centralizada es competencia del presidente. Que, al decir del accionante, la suspensión es por supuesta falta de 2º grado, y que la misma no implica la destitución, conforme a la ley y sus reglamentos.

4.2. Que en ese sentido, el titular de la Contraloría General de la República aplicó la referida sanción violando el plazo de quince (15) días hábiles que estipula el artículo núm. 108 del Reglamento núm. 523-09, de Relaciones

Sentencia TC/0045/14. Expediente núm. TC-01-2013-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Roberto E. Gratereaux H., contra los actos administrativos núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), y 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), dictados por el Contralor General de la República.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Laborales en la Administración Pública. Que en su caso, está amparado por el Nombramiento núm. 3416, del diez (10) de julio de dos mil seis (2006), en la Administración Pública centralizada y por el Certificado de aprobación del proceso de incorporación a la carrera administrativa del Gobierno Central, núm. 22220, del diecisiete (17) de julio de dos mil ocho (2008), en virtud de la Resolución núm. 60-2008, del quince (15) de julio de dos mil ocho (2008), legitimado en la Ley núm. 41-08, reconocido y protegido en la Constitución de la República Dominicana en sus artículos núm. 112 y 145..., siendo esta situación contraria a los artículos 68, 69, 112 y 145 de la Constitución, concluyendo del modo siguiente:

Primero: Declara bueno y valido el presente recurso de inconstitucionalidad por violación a los artículos No. 112 y 145 de la Constitución, por ser regular en la forma y justo en el fondo, y estar dentro del plazo que establece la ley, Segundo: Declarar la nulidad automática de todos los actos violatorios al procedimiento disciplinario del régimen de la función pública, por vía de los artículos No. 06, 73, y 145 de la Constitución, y además por vía de la propia Ley 41-08 de función pública en sus artículos No. 23 único párrafo y al artículo No. 87 numeral 09 parte infine; Tercero: Ordenar al Ministro de Administración Pública y al Contralor General de la República vigente, mi reintegro de conformidad con el artículo No. 23 de la Ley 41-08 y al artículo No. 117 del Reglamento de Relaciones Laborales No. 523-09, y que me permitan hacer uso del artículo No. 22 para proteger mis derechos fundamentales y constitucionales; Cuarto: garantizar y proteger por vía de los artículos No. 02 de la Ley No. 137-2011 y artículo No. 07 numeral 03 de la ley 137-11, mis derechos fundamentales y constitucionales consagrados en la Ley 41-08 de función pública y en la Constitución en sus artículos Nos. 112 y 145, así como en los tratados



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

internacionales sobre la materia y en la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

5. Celebración de audiencia pública

5.1. Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrar la misma el veintiséis (26) de agosto del año dos mil trece (2013). En dicha audiencia comparecieron las partes, quedando el expediente en estado de fallo.

6. Intervenciones oficiales

En el presente caso intervinieron y emitieron opinión el Procurador General de la República, el Ministerio de Administración Pública y la Contraloría General de la República.

6.1. Opinión del Procurador General de la República

6.1.1. Mediante oficio del tres (3) de mayo de dos mil trece (2013), el Procurador General de la República presentó su opinión sobre el caso, señalando en síntesis, lo siguiente:

El caso de la especie se contrae al planteamiento de una serie de elementos fácticos que tuvieron lugar en ocasión de un proceso disciplinario que culminó con la destitución del accionante, servidor público de carrera, sin que, a su juicio, se aplicaran correctamente las disposiciones de la Ley 41-08 y sus reglamentos, que consagran el procedimiento a seguir y las garantías de sus derechos. Esto pone de manifiesto que se trata de un tema de ilegalidad, y que como tal fue



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conocido por las jurisdicciones correspondientes hasta culminar con una decisión de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia que adquirió la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, por lo que, en la especie no es posible aplicar la acción directa de inconstitucionalidad como mecanismo de impugnación ante el Tribunal Constitucional, de ahí que en atención a la jurisprudencia de esa alta Corte no pueden ser impugnadas a través del mecanismo procesal que, conforme con la jurisprudencia constitucional, está reservado para impugnar las disposiciones normativas de carácter general.

Este tribunal ha sido constante al señalar que: la acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República, y 36 de la Ley Orgánica No. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general, pues la acción directa está orientada al ejercicio de un control in abstracto de los actos normativos del poder público, es decir de su contenido objetivo. (Sentencias TC/0051/ 12, TC/0054/ 12, TC/0066/ 12, (...)).

Concluyendo al respecto:

UNICO: Que procede declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Lic. Roberto E. Grateraux, portador de la Cédula de Identidad y Electoral No.001-0075226-0, contra la destitución del recurrente del Ministerio de Administración Pública, por vulnerar los artículos 68, 69, 112 y 145 de la Constitución Dominicana.

6.2. Opinión del Ministerio de Administración Pública

Sentencia TC/0045/14. Expediente núm. TC-01-2013-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Roberto E. Grateraux H., contra los actos administrativos núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), y 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), dictados por el Contralor General de la República.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.2.1. El Ministerio de Administración Pública, en su escrito del veintisiete (27) de mayo de dos mil trece (2013), con relación a la presente acción directa de inconstitucionalidad, es de opinión que los actos administrativos emitidos por la institución fueron dispuestos conforme a la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, en el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales y principios contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, en virtud de que se evidenció que la acción disciplinaria contra el señor Roberto E. Gratereaux H. se había iniciado a través de comunicaciones del supervisor Daniel Caamaño, de fechas dieciocho (18) de septiembre de dos mil ocho (2008), veintisiete (27) de septiembre de dos mil ocho (2008) y dos (2) de octubre de dos mil ocho (2008), en las que se expresa la indisciplina presentada por el empleado y la solicitud de aplicación de una sanción disciplinaria en miras de normar la conducta del servidor. Siendo así reconocida la tutela judicial al señor Roberto Gratereaux como parte de sus derechos consagrados al serle notificado, en fecha siete (7) de abril de dos mil nueve (2009), mediante Comunicación núm. RH-00192, que se encontraba presuntamente incurso en una causal de destitución, recordándole por demás que tenía el derecho a la defensa y acceso al expediente. Asimismo, le fue informado el plazo para presentar su defensa. En ese sentido, se evidencia que el procedimiento disciplinario fue observado en forma ágil y expedita, de conformidad con el artículo 87 de la referida ley, y el artículo 11 del Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, procedimiento que fue instrumentado por Recursos Humanos, apoyado por la Consultoría Jurídica y avalado por la máxima autoridad de la institución.

Concluye al respecto:

Sentencia TC/0045/14. Expediente núm. TC-01-2013-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Roberto E. Gratereaux H., contra los actos administrativos núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), y 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), dictados por el Contralor General de la República.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Somos de opinión que, los actos administrativos emitidos por la institución, fueron dispuestos conforme a la presente ley, en el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos adoptados por los poderes públicos de la República Dominicana.

6.3. Opinión de la Contraloría General de la República

6.3.1. La Contraloría General de la República, en su opinión de once (11) de julio de dos mil trece (2013), con relación a la presente acción directa de inconstitucionalidad, expresa que los artículos invocados que fueron supuestamente violados en perjuicio del empleado no se aplican en este momento, ya que los actos administrativos que se pretenden revocar son del mes de mayo del año dos mil nueve (2009), cuando estaba vigente una Constitución distinta en los artículos de referencia correspondientes a la Constitución actual del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010). En ese sentido, la presente acción directa de inconstitucionalidad resulta inadmisibles, en razón de que la Constitución solo tiene efectos retroactivos, por lo que, no aplica al caso en cuestión.

6.3.2. En ese sentido, la Contraloría General de la República solicita lo siguiente:

PRIMERO: Que se declare inadmisibles la presente acción directa de inconstitucionalidad, interpuesta por el Lic. Roberto E. Grateraux H., en contra de los actos administrativos Núm. 0010327 de fecha 07 de mayo del 2009, y 00110992 de fecha 19 de mayo del 2009, firmado por el entonces Contralor Lic. Simón Lizardo Mezquita y la Contraloría General de la República, por ser notoriamente improcedente, mal fundado, y carente de base legal, el referido



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recurso y en virtud de las disposiciones del artículo 185.1 de la Constitución y el artículo 36 de la ley 137-11 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. SEGUNDO: RECHAZAR en todas sus partes las conclusiones de la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada en fecha 15 de abril del 2013 por el Lic. Roberto E. Grateraux H., en contra de los actos administrativos Núm. 0010327 de fecha 07 de mayo del 2009, y 00110992 de fecha 19 de mayo del 2009, firmado por el entonces Contralor Lic. Simón Lizardo Mezquita y la Contraloría General de la Republica, por ser notoriamente improcedente, mal fundado, y carente de base legal, y no haber violado ninguno de los derechos fundamentales en contra del servidor público. TERCERO: Que se compensen las costas del procedimiento.

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

7. Competencia

7.1. Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de dos mil diez (2010) y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011).

8. Legitimación activa o calidad del accionante

8.1. La legitimación activa en el ámbito de la jurisdicción constitucional es la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezcan la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes.

8.2. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad, el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone:

Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido (...).

8.3. En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece:

Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.4. En ese sentido, el accionante resulta afectado por los alcances de los Actos núm., 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), y 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), emitidos por la Contraloría General de la República, ya que se trata de disposiciones a través de las cuales fue suspendido y posteriormente destituido de sus funciones. En tal virtud, ostenta, en la especie, la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al estar revestido de un interés jurídico y legítimamente protegido, de conformidad con el referido artículo 185.1 de la Constitución.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Inadmisibilidad de la acción

9.1. En el presente proceso, el accionante solicita, a través de la acción directa de que se trata, la nulidad de los Actos núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), y 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), emitidos por la Contraloría General de la República, bajo el fundamento de que son contrarios a las disposiciones contenidas en los artículos 68, 69, 112 y 145 de la Constitución dominicana.

9.2. De lo anterior se advierte que los actos, cuya inconstitucionalidad se procura, no poseen un carácter normativo de alcance general, sino que consisten en actos administrativos de efectos particulares y concretos; en este caso, la suspensión y posterior cancelación de un empleado de la Contraloría General de la República. En ese sentido, este tribunal se ha pronunciado en casos análogos, dejando establecido que la jurisdicción contencioso-administrativa es la instancia competente para reclamar situaciones particulares y concretas, “(...) la impugnación de los actos administrativos por razón de inconstitucionalidad, es una competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa y no puede corresponder a la jurisdicción constitucional” (ver: Sentencia TC/0073/12, de fecha veintinueve (29) días del mes de noviembre del año dos mil doce (2012)).

9.3. Sobre el particular, además, este tribunal ha fijado el criterio, a partir de la Sentencia TC/0051/12, del diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), de que la acción directa de inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada únicamente para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley núm. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y

Sentencia TC/0045/14. Expediente núm. TC-01-2013-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Roberto E. Gratereaux H., contra los actos administrativos núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), y 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), dictados por el Contralor General de la República.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general, criterio que ha sido reiterado por este mismo tribunal.

9.4. Por todo lo antes dicho, arribamos a la determinación de que los Actos núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), y 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), emitidos por la Contraloría General de la República, son actos administrativos de efectos particulares (de contenido no normativo), razón por la cual no constituye una norma estatal con fuerza de ley ni alcance general, sino que de lo que se trata es de una situación litigiosa sujeta a un control de legalidad y no de constitucionalidad, por lo que corresponde a la jurisdicción contenciosa-administrativa conocer del asunto, de conformidad con lo establecido en el artículo 165.2 de la Ley Sustantiva.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figura incorporado el voto disidente del magistrado Idelfonso Reyes, Juez.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibles la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Roberto E. Gratereaux contra los actos administrativos núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), y 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), dictados por el Contralor General de la República, por tratarse de una



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

situación litigiosa sujeta a un control de legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa y no de constitucionalidad frente a este tribunal.

SEGUNDO: ORDENAR que la presente decisión sea notificada, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, al accionante, señor Roberto E. Gratereaux, al Ministerio de Administración Pública (MAP), a la Contraloría General de la República, así como también al Procurador General de la República.

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

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

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

VOTO DISIDENTE DEL
MAGISTRADO IDELFONSO REYES

Con el debido respeto al criterio mayoritario reflejado en la sentencia y coherentes 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 de la República, y el artículo 30 de la Ley núm.137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

RESEÑA DEL CASO

El caso que nos ocupa, se trata sobre una acción directa incoada por el señor Roberto E. Gratereaux H., en contra de los actos administrativos núm. 0010327, de fecha siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), y 0010992, de fecha diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), dictados por el Contralor General de la República; relativos a suspensión de funciones por un plazo de noventa (90) días y destitución respectivamente, en perjuicio del accionante, quien alega mediante los actos citados le han sido vulnerados los derechos fundamentales contenidos en los artículos 68, 69, 112 y 145 de la Constitución dominicana.

FUNDAMENTACIÓN DE LA SENTENCIA Y PRECEDENTES DEL TC

En el numeral 9.2 de las fundamentaciones de la sentencia en cuestión se establece que: “los actos, cuya inconstitucionalidad se procura, no poseen un carácter normativo de alcance general, sino que consisten en actos administrativos de efectos particulares”, en este numeral deja en manifiesto la incompetencia de la presente acción y en el cual cita su precedente: *Sentencia TC/0073/12, de fecha veintinueve (29) días del mes de noviembre del año dos mil doce (2012), que dice: “...la impugnación de los actos administrativos por razón de inconstitucionalidad, es una competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa y no puede corresponder a la jurisdicción constitucional”*. En otro sentido, el numeral 9.2 hace referencia a que: “este tribunal se ha pronunciado en casos análogos, dejando establecido

Sentencia TC/0045/14. Expediente núm. TC-01-2013-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Roberto E. Gratereaux H., contra los actos administrativos núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), y 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), dictados por el Contralor General de la República.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que la jurisdicción contenciosa-administrativa es la instancia competente para reclamar situaciones particulares y concretas”.

En lo citado en el párrafo anterior encontramos en la sentencia las fundamentaciones que sustentan la incompetencia del Tribunal para conocer de la inconstitucionalidad en cuestión, sin embargo nos arroja en su dispositivo una declaratoria de inadmisibilidad; esto deja a la pieza judicial afectada de incongruencia argumental, con lo cual para evitar esta discrepancia el Tribunal debió declarar su incompetencia tanto en este, como en los casos similares, como reiteradamente hemos recomendado en decisiones con el mismo criterio de este tribunal, tales como: TC/0253/13 y TC/0259/13. En otro orden de ideas, consideramos que al Tribunal referirse a la ausencia del carácter normativo de alcance general de los actos cuya inconstitucionalidad se pretende, es oportuno y menester hacerse referencia a la naturaleza de la acción directa, la cual es de naturaleza abstracta y no concreta, como ha fijado este tribunal en su Sentencia TC/0068/12.

De esto se desprende con claridad que estamos en presencia de un caso en el cual este tribunal es incompetente para conocer de la inconstitucionalidad del acto atacado, ya que no se trata de uno de los actos consignados en el art.185.1. En contrario a estos fundamentos la sentencia objeto de nuestro voto discrepante, en su dispositivo declara la inadmisibilidad, en vez de la incompetencia, lo que trae como consecuencias que al no ser declarada produce un efecto de incongruencia en la sentencia. Esta ausencia de declaratoria de incompetencia acarrea consigo para la comunidad jurídica una confusión tal, que expone al Tribunal a una manifestación de incoherencia en sus decisiones, yendo esto en detrimento de una buena administración de justicia constitucional a la que están llamados también los Tribunales Constitucionales, misión ésta que debe ser realizada con claridad y precisión, y más aún, cuando tiene efectos vinculantes para todos los poderes públicos y

Sentencia TC/0045/14. Expediente núm. TC-01-2013-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Roberto E. Grateaux H., contra los actos administrativos núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), y 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), dictados por el Contralor General de la República.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

órganos del Estado conforme los artículos 184 de la Constitución y 31 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales; además y de carácter prioritario, de que este tribunal debe velar en su desempeño y desarrollo, que en la toma de sus decisiones no vaya a atentar contra sí y contra el papel que está llamado a desempeñar, conforme la concepción de Hans Kelsen, en el sentido de mantener la coherencia del sistema y de las leyes dentro del marco constitucional.

En ese mismo orden de ideas, en el numeral 9.3 el Tribunal establece que (...) *el objeto de la acción directa en inconstitucionalidad está orientado a garantizar la supremacía de la Constitución de la República respecto de otras normas estatales de carácter infra-constitucional, pero no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas, las cuales deben encaminarse por ante las jurisdicción contenciosa-administrativa* (Sentencia TC/0051/12, de fecha diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012); párrafo 8.2, pág. 11; del Tribunal Constitucional dominicano). Como se observa en este numeral queda declarada, en sus argumentaciones, la incompetencia de este tribunal para conocer del presente caso; al atribuirle la competencia a la jurisdicción contenciosa-administrativa, ya que se trata de una norma de alcance particular.

La observada ausencia de declaratoria de incompetencia conlleva, además de afectar la coherencia misma del poder judicial, así como a la inobservancia de lo establecido en el art. 5 de la referida ley orgánica núm. 137-11, que dice: “la justicia constitucional es la potestad del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial de pronunciarse en materia constitucional en los asuntos de su competencia...”, lo que comprende que el Tribunal Constitucional, en los casos que no sean de su competencia, tiene la facultad de declararse incompetente. Así lo ha pronunciado, en las sentencias: TC/0085/12,

Sentencia TC/0045/14. Expediente núm. TC-01-2013-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Roberto E. Gratereaux H., contra los actos administrativos núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), y 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), dictados por el Contralor General de la República.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TC/0004/13, TC/0012/13, TC/0036/13, TC/0044/13, TC/0047/13 y la TC/0088/13.

Con la evaluación de la admisibilidad de la acción, el Tribunal toca la cualidad de admisible de la misma, esta cualidad de admisibilidad puede darse por diferentes razones; ya sea por no reunir los requisitos exigibles para ser admitida la acción, tanto relativos a la formalidad como a la calidad establecidos en los artículos 36 y siguientes de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales; ya sea por no corresponder a este tribunal conocer de la acción, pues no constituye un acto susceptible de ser directamente evaluado en su constitucionalidad, conforme lo establecido en el artículo 185.1 de la Constitución. Este último aspecto, nos sitúa de manera inequívoca en el territorio de la competencia del Tribunal; tal y como lo establece la Constitución en el artículo precitado, citamos:

Artículo 185.- Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: (el subrayado es nuestro).

1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

Ante una norma creada con tanta precisión y claridad sobre la competencia, nos delimita manifiesta y palmariamente su territorio, y esto nos permite visualizar el campo de la incompetencia cuando la hubiere, como en la especie; es por esto, que entendemos que dejar de lado en las decisiones de este alto tribunal, la concepción de competencia sería indefectiblemente una omisión interpretativa, que obvia la intención del constituyente.

Sentencia TC/0045/14. Expediente núm. TC-01-2013-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Roberto E. Grateaux H., contra los actos administrativos núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), y 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), dictados por el Contralor General de la República.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Con relación a la Sentencia TC/0051/12, citada en la presente decisión, la misma hace una remisión a la jurisdicción contenciosa-administrativa debido a que el TC en las acciones directas no puede conocer situaciones en concreto y de alcance particular, sino solo aquellas de alcance general; esto nos deja claramente la idea de la declaratoria de incompetencia; lo cual no se corresponde con la decisión emitida, ya que en el numeral 7 se declara competente; en las fundamentaciones del numeral 9 declara su incompetencia y en el dispositivo declara su inadmisibilidad, dichas incongruencias en la sentencia, representa nuestro voto disidente, en virtud de que debe haber una relación entre los fundamentos y su dispositivo.

A modo de simplificar las determinaciones sobre la declaratoria de incompetencia de este alto tribunal, en casos similares, donde la acción directa de inconstitucionalidad no proceda debido a que no corresponde al Tribunal ejercer autoridad de control constitucional respecto del acto atacado como en la especie, el Tribunal no debe ser admitir la acción, ya que lo que procede es declarar la incompetencia del Tribunal, máxime cuando el Tribunal lo expresa en los propios fundamentos de la presente decisión.

Es deber del Tribunal Constitucional declarar su incompetencia cuando la misma sea atribuida a uno de los tribunales del Poder Judicial u otro tribunal creado por la Constitución; como lo establecen los artículos 149, 164, 165, 188 y 214 de la Constitución Dominicana, así como el artículo 5 de la referida ley núm. 137-11; o como lo ha realizado en varias decisiones de la Suprema Corte de Justicia, que ha declarado su incompetencia, cuando la misma es del Tribunal Constitucional, entre otras, la Resolución núm. 7735-2012 que declaró su incompetencia para conocer del caso en cuestión, por ser de la competencia exclusiva del Tribunal Constitucional. A la luz entre otras, de esta decisión, sustentamos que si el más alto tribunal de la jurisdicción

Sentencia TC/0045/14. Expediente núm. TC-01-2013-0023, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Roberto E. Gratereaux H., contra los actos administrativos núm. 0010327, del siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009), y 0010992, del diecinueve (19) de mayo de dos mil nueve (2009), dictados por el Contralor General de la República.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ordinaria de nuestro ordenamiento jurídico ha declarado su incompetencia, ¿cuánto más podría declarar su incompetencia el Tribunal Constitucional?...

A parte de lo expresado anteriormente, nuestro voto disidente va encaminado a agilizar la evaluación de los expedientes de acciones directas que llegan al Tribunal, en tal sentido consideramos de mucho interés determinar de forma clara y precisa la competencia del Tribunal Constitucional, puesto que eso contribuiría a que los servicios prestados a los usuarios de este tribunal sean dinamizados y ágiles, conforme lo ameritan la mayoría de sus decisiones, y nos lo exige nuestra Ley núm. 137-11.

A la luz de los razonamientos expuestos precedentemente, nuestra discrepancia radica, en que hubiese sido más conveniente, expedito y claro para los accionantes y más favorable para el Tribunal, que en la presente sentencia, el Tribunal hubiese declarado su incompetencia, marcando así un precedente para que en el futuro los casos similares tengan la orientación adecuada, y que permitiría a los usuarios de la justicia constitucional delimitar la competencia del Tribunal con mayor efectividad, lo que a su vez repercutiría en beneficios para los usuarios y este tribunal.

Firmado: Idelfonso Reyes, Juez.

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

Julio José Rojas Báez
Secretario