



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0169/16

Referencia: Expediente núm. TC-04-2013-0028, relativo al recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional incoado por el Ayuntamiento del Distrito Nacional contra la Sentencia núm. 791, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia el veintiocho (28) de noviembre de dos mil doce (2012).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los doce (12) días del mes de mayo del año dos mil dieciséis (2016).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, 9, 53 y siguientes de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la sentencia recurrida en revisión constitucional de decisión jurisdiccional

La Sentencia núm. 791, objeto del presente recurso de revisión constitucional, fue dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia el veintiocho (28) de noviembre de dos mil doce (2012). Dicha decisión rechazó el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional. La parte dispositiva de la sentencia reza textualmente como sigue:

Primero: Rechaza el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, contra la sentencia dictada en sus atribuciones contencioso administrativo municipal por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, el 29 de abril de 2011, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo; Segundo: Declara que en esta materia no ha lugar a condenación en costas.

La referida sentencia fue notificada al Ayuntamiento del Distrito Nacional mediante el Acto núm. 47/2013, del diecisiete (17) de enero de dos mil trece (2013), instrumentado por el ministerial Antonio Jorge Rached Herrera, alguacil ordinario de la Suprema Corte de Justicia.

2. Presentación del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional

El Ayuntamiento del Distrito Nacional interpuso el presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional el quince (15) de febrero de dos mil trece (2013), con la finalidad de que se declare nula la sentencia recurrida tras considerar que es contraria al orden constitucional y legal dominicano.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dicho recurso fue notificado a la parte recurrida, Constructora Rosario, S.R.L., mediante el Acto núm. 201/2013, del diecinueve (19) de febrero de dos mil trece (2013), instrumentado por el ministerial Gerington José García Agramonte, alguacil de estrados de la Sala Penal del Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes de la provincia Santo Domingo.

3. Fundamentos de la sentencia recurrida en revisión constitucional de decisión jurisdiccional

La Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia, en su Sentencia núm. 791, rechazó el recurso de casación, con base, fundamentalmente, en los motivos siguientes:

a. *Que en los dos medios propuestos lo que se examinan reunidos por su estrecha relación, el recurrente invoca que el tribunal a-quo ha incurrido en la desnaturalización de los hechos y en violación a la ley y para fundamentar sus pretensiones alega en síntesis lo siguiente: “Que al rechazar la excepción de inconstitucionalidad que le fuera planteada por la vía difusa bajo el fundamento de que la resolución dictada por la Sala Capitular no contradice ni viola las disposiciones de los artículos 73,138 y 201 de la Constitución, el tribunal a-quo ha incurrido en la desnaturalización de los hechos que lo condujo a la violación de la ley, ya que dicho tribunal no observó que de acuerdo al contenido del artículo 201 de la Constitución, el ayuntamiento como órgano de gobierno del distrito nacional y de los municipios, está constituido por dos órganos complementarios entre si (sic), como son: el Concejo de Regidores y la Alcaldía (antes sindicatura), ambos con igual jerarquía y separación de funciones; que el Concejo de Regidores es un órgano exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización, razón por la cual le está prohibido ejercer actos administrativos o ejecutivos mientras que la Alcaldía es el órgano ejecutivo del gobierno municipal y en ese tenor corresponde*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

al Alcalde dirigir la administración municipal y organizar los servicios públicos municipales; pero, en la especie, la autorización de construcción dada a la hoy recurrida ha sido otorgada por el Concejo de Regidores que es el órgano normativo del gobierno municipal, pero que no tiene competencia para otorgar dicha autorización, ya que desde el punto de vista de la Constitución y la Ley de municipios, estos permisos de construcción solo pueden ser otorgados por la Alcaldía, a través de la Dirección General de Planeamiento Urbano. Sin embargo, este acto administrativo de carácter eminentemente ejecutivo, ha sido otorgado por el Concejo de Regidores que es un órgano legislativo, lo que evidencia una clara violación a la Constitución y a las leyes municipales; por lo que al establecer en su sentencia que no existen contradicciones entre la resolución núm. 56/2007 y los artículos 73,138 y 201 de la Constitución, el tribunal a-quo ha desnaturalizado los hechos, ya que no observó que el trámite de la autorización fue aprobado por un órgano que no tenía la competencia constitucional para hacerlo, con lo que además dicho tribunal viola el artículo 138 de la Constitución, en lo que se refiere al principio de legalidad, ya que al ordenarle al ayuntamiento del distrito nacional la ejecución de la resolución dictada por dicho Concejo, lo está obligando a ejecutar un acto que está viciado de ilegalidad (sic), contrario a la Constitución y a las leyes, al haber sido emanado de un órgano como el Concejo de Regidores que conforme al citado artículo 201 de la Constitución es exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización, por lo que al ser una decisión adoptada por un órgano que no tiene atribución o competencia para ello, la misma es contraria a derecho y no puede imponérsele a nadie; que en la especie, la sentencia impugnada, dictada por la primera sala del tribunal superior administrativo viola la ley al pretender que la Alcaldía ejecute una disposición contraria a la Constitución y a la ley 176-07 sobre municipios, por lo que esta decisión debe ser casada por los dos medios presentados”.

b. *Que con respecto a lo que alega el recurrente de que al rechazar la excepción de inconstitucionalidad de la resolución 56/2007 dictada por el Concejo de*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Regidores, el tribunal a-quo incurrió en el vicio de desnaturalización de los hechos, al analizar el fallo impugnado se evidencia que para rechazar el pedimento de inconstitucionalidad de dicha resolución municipal que por vía difusa le fuera planeado por el hoy recurrente, dicho tribunal estableció en su sentencia los motivos siguientes: “Que de la lectura de la Resolución núm. 56/2007 del 25 de mayo del 2007, de la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional, así como de los artículos 73,138 y 201 de nuestra Constitución Política esgrimidos por la parte recurrida, este tribunal superior administrativo no observa las contradicciones alegadas, toda vez que como bien señala el referido artículo 201, la Alcaldía es un órgano meramente ejecutivo, siendo el Concejo de Regidores, anteriormente Sala Capitular, quien se encargará de lo normativo, lo reglamentario y la fiscalización, de las actuaciones de la Alcaldía; que como bien señala la citada resolución núm. 56/2007, en su ordinal segundo, la misma es enviada a la Administración Municipal para su ejecución, es decir, que la Sala Capitular, hoy Concejo de Regidores, reconoce la facultad ejecutiva de la Alcaldía; que la resolución núm. 56/2007 del 25 de mayo del 2007, de la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional, fue emitida conforme a la Constitución y a la ley que rige la materia por lo que procede rechazar la excepción de inconstitucionalidad invocada por la parte recurrida, Ayuntamiento del Distrito Nacional, por improcedente, mal fundada y carente de base legal”.

c. Que al rechazar la excepción de inconstitucionalidad que por vía difusa le fuera propuesta por el recurrente y con ello validar la resolución núm. 56/07 dictada por el Concejo de Regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional, el tribunal a-quo dictó una decisión apegada a la Constitución y la ley, al establecer que dicha resolución es válida, sin embargo, dicha jurisdicción a-qua dio motivos erróneos; lo que conlleva a esa Tercera Sala en funciones de Corte de Casación, por entender que en la especie la sentencia dictada por el Tribunal a-quo puede ser mantenida, por la aplicación adecuada de la misma, a aplicar la técnica de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sustitución de motivos, que es permitida en materia de casación cuando la decisión del tribunal puede ser mantenida, pero por motivos distintos.

d. *Que con respecto a lo que alega el recurrente de que el Concejo de Regidores actuó fuera de su competencia al proceder a otorgar la autorización de la construcción del proyecto residencial de la hoy recurrida, ya que desde el punto de vista de la Constitución y de la Ley de municipios, estos permisos de construcción solo pueden ser otorgados por la Alcaldía, a través de la Dirección General de Planeamiento Urbano, resulta que de un examen de la sentencia se evidencia que la Comisión de Planeamiento Urbano en virtud de las atribuciones que le confiere la Ley núm. 6232 que crea la Dirección General de Planeamiento Urbano, rindió en fecha 24 de mayo de 2007, un “Informe sobre solicitud de cambio de uso de suelo al proyecto de construcción aprobado”, donde en su primera parte recomienda lo siguiente: “Primero: Modificar como al efecto modifica, la resolución 148/05, para que en lo adelante diga lo siguiente, aprobar la construcción del Proyecto Residencial “Pedro Tabaré”, consistente en dos (2) torres de (sic) habitacional, siendo los dos (2) primeros niveles para uso de aéreas (sic) comunes sociales y además, otros dos niveles soterrados para parqueos, que serán dos (2) apartamentos por nivel para un total de sesenta (60) apartamentos, localizado dentro del ámbito del solar núm. 1 de la manzana 387 del Distrito Catastral núm. 1 del Distrito Nacional, ubicado en la Av. Máximo Cabral esquina César Nicolás Penzón (sic) del sector Gazcue, propiedad del Ing. Tabaré Rosario M.”; que lo transcrito precedentemente revela que el hecho de que Planeamiento Urbano sometiera este informe favorable dirigido al Presidente de la Sala Capital del Ayuntamiento del Distrito Nacional (hoy Concejo de Regidores), donde aprobada la construcción del Proyecto Residencial propiedad de la hoy recurrida, se evidencia que al dictar la resolución de autorización correspondiente, que fue dada mediante la resolución núm. 56/07 de fecha 25 de mayo de 2007, tuvo como base la aprobación previamente dada por la Dirección General de*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Planeamiento Urbano mediante la comunicación previamente citada, de fecha 24 de mayo de 2007.

e. Que al recibir la autorización de construcción de los organismos correspondientes e iniciar el promotor o propietario del proyecto la construcción del mismo, resulta evidente que se perfeccionó en su provecho una situación jurídica irreversible, ya que al haber sido autorizado por parte de la Sala Capítular mediante la resolución ya citada, por efecto de la delegación de competencia de la Dirección General de Planeamiento Urbano, como órgano adscrito a la Sindicatura, se ha configurado para el contribuyente o munícipe en este caso particular, un acto administrativo de aprobación o permiso por parte del Ayuntamiento del Distrito Nacional, pues el órgano técnico que envió su informe sin objeciones, por ser una dependencia del Sindico (sic), implica que quien obró fue el Ayuntamiento del Distrito Nacional a favor de la hoy recurrida, lo que no puede ser desconocido ahora por el hoy recurrente, dado que luego de la emisión del permiso y en virtud del cual se materializó la obra, que se encuentra en un estado avanzado de construcción, no puede ser desconocido este derecho administrativo que de forma individual y legítima le ha sido conferido al principio de confianza legítima y seguridad jurídica, generando con ello una incertidumbre de derecho que resulta incompatible con un Estado Constitucional y de Derecho.

f. Que en consecuencia, al considerar su sentencia la actuación de la Dirección General de Planeamiento Urbano contenida en los oficios impugnados ante dicha jurisdicción, que fueron emitidos luego de que esta oficina aprobara y la Sala Capítular otorgara la concesión de la autorización definitiva para la construcción del proyecto de la hoy recurrida, constituye una actuación que atenta contra la de seguridad jurídica derivada de un derecho legítimamente adquirido y en base a esto, considerar como lo hace en su sentencia que dichos oficios carecen de fundamento y de base legal, procediendo a revocarlos y ordenarle al Ayuntamiento del Distrito Nacional, que ejecutara la resolución núm. 056/2007, de fecha 25 de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mayo del 2007, dictada por la Sala Capítular, hoy Concejo de Regidores del Ayuntamiento del Distrito Nacional, el tribunal a-quo actuó correctamente sin incurrir en los vicios denunciados por el recurrente, por lo que se rechazan los medios que se examinan, así como el recurso de casación de que se trata, al ser improcedente y mal fundado.

4. Hechos y argumentos de la parte recurrente en revisión constitucional de decisión jurisdiccional

El recurrente en revisión constitucional, Ayuntamiento del Distrito Nacional, solicita que, en cuanto al fondo, se declare la no ejecutoriedad de la Resolución núm. 056/2007, dictada por la Sala Capítular del Ayuntamiento del Distrito Nacional el veinticinco (25) de mayo de dos mil siete (2007), por ser contraria a los artículos 73,138 y 201 de la Constitución de la República. Además, solicita la suspensión de la sentencia recurrida, como medida cautelar.

Para justificar sus pretensiones, el recurrente argumenta, entre otros motivos, los siguientes:

a. *En el proceso de reforma y modernización del estado, la adecuación del marco legal en el que se deben desenvolver las instituciones, de modo que sea acorde con el ordenamiento constitucional se ve lesionada cuando al rechazar la excepción de inconstitucionalidad, sin que se diga de ese modo, quedaría por sentado que el Concejo, puede ejercer actos de pura administración, contrario al ordenamiento constitucional del artículo 201 que establece que es un órgano normativo, reglamentario y de fiscalización, que como expresa, (a manera aclaratoria), el artículo 52 de la ley 176-07, en modo alguno ejerce labores administrativas y ejecutivas (...).*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. *La Corte de Casación al confirmar el rechazamiento hecho por el Tribunal Superior Administrativo a la excepción de inconstitucionalidad planteado por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, pero cambiando o sustituyendo los motivos, ha incurrido también en una acción contraria al ordenamiento constitucional, pues además de que confirma la situación creada por la sentencia del Tribunal Superior Administrativo en el sentido de que el Concejo puede realizar actos de pura administración y que solo basta con que se lo comuniquen para su ejecución a la alcaldía para que se haya cumplido con la constitución, en el sentido de que se ha respetado la función ejecutiva de la alcaldía, olvidando que la propia constitución en su artículo 201, no establece que el Concejo sea un órgano de mayor jerarquía que la alcaldía, sino que son “dos órganos complementarios entre sí” y con sus funciones separadas, reservando al Concejo todos los actos normativos, reglamentarios y de fiscalización, no así los actos de administración que corresponden a la alcaldía, como lo es el otorgamiento de permisos de uso de suelo y la aprobación de los planos y demás permisos relativos a las construcciones. Esto envuelve una vulneración a la norma constitucional contenida en el artículo 138, en lo referente al sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del estado, pues además de vulnerar los artículos citados, vulnera la ley 176-07, que es una ley orgánica (...).*

c. *La sustitución de los motivos de hechos(sic) por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, lo hace en base de dos errores: El primer error, es que toma como base un informe favorable a la modificación del proyecto de construcción, de fecha 24 de mayo del 2007, elaborado por la Comisión de Planeamiento urbano del Concejo, que es una comisión de trabajo del consejo (sic) integrada por regidores, bajo la confusión y creencia errónea de pensar que este informe provenía de la competencia a la Sala Capitular (Concejo).*

d. *Resulta una situación antijurídica e inconstitucional, tal planteamiento, pues no está permitida la delegación de funciones constitucionalmente asignadas de un*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

órgano a otro en los términos que se plantea, amén de que tal delegación no fue hecha, sino solo erróneamente creída por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, ya que la Comisión de Planeamiento Urbano es una comisión de trabajo de los regidores, que rindió un informe favorable a la modificación del proyecto de construcción, la cual no es la Dirección General de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional, que es un órgano de la alcaldía, quien por cuestiones técnicas, científicas y jurídicas rechazó las modificaciones propuestas a aprobación.

e. El segundo error, es que se forma el criterio erróneo de que se creó una situación jurídica irreversible de autorización de construcción, cuando tal autorización no es cierta, pues de la lectura del permiso de uso de suelo, se puede ver claramente que contrario a lo que se ha planteado, este (sic) no autoriza en manera alguna a realizar la construcción, sino que a realizar la confección de los planos, como expresamente consta en una coletilla impresa que tienen todos los usos de suelo y es bien sabido por los constructores y promotores de proyectos, por lo que si CONSTRUCTORA ROSARIO, C.POR A. procedió a sabiendas a realizar o iniciar el proyecto modificado propuesto a aprobación sin tener la aprobación correspondiente de planos modificados, incurrió en una acción de construcción ilegal, que no crea una situación jurídica irreversible de autorización a construir, pues aún no estaba autorizado y actuó de forma incorrecta e ilícita al empezar a ejecutar una construcción distinta a la que consignaban los planos que les fueron aprobados originalmente, pues no podía dar por descontado que la modificación que iba a proponer, le sería aprobada, modificando inconsultamente su proyecto original de tres torres de doce niveles, para pretender construir dos torres de dieciocho niveles sin obtener todos los permisos previos requeridos. Es decir, nunca tuvo autorización para construir, pues nunca ha tenido planos aprobados, ni licencia para construir dos torres de dieciocho niveles, tanto del Ayuntamiento, como del Ministerio de Obras Públicas, que es lo que autoriza a iniciar la construcción. En ese mismo orden, no se puede iniciar una construcción en base a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una resolución, ni en base a una no objeción a uso de suelo, pues es necesario que se terminen los tramites (sic) de obtención de todos los permisos de construcción, por lo que no se puede decir, que si un promotor o constructor inicia una construcción en base a unos planos aprobados y luego decide modificar su proyecto, no puede iniciar dicha modificación sin antes de (sic) cumplir todos los trámites correspondientes previos exigidos, pues si le negaran la aprobación de su modificación en el curso de su tramitación, no puede pretender que por haberse cumplido solo un trámite del proceso, este (sic) por si (sic) solo crea una situación jurídica irreversible capaz de crear derechos adquiridos y una situación jurídica que deba ser protegida, pues no obtuvo todos los permisos previos para dar inicio a su construcción modificada.

f. *Que la Constitución de la República en su Artículo 201, revalida estos preceptos al establecer lo siguiente: El gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios estarán cada uno a cargo del ayuntamiento, constituido por dos órganos complementarios entre sí, el Consejo de Regidores y la Alcaldía. El Concejo de Regidores es un órgano exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización integrado por regidores y regidoras. Estos tendrán suplentes. La Alcaldía es el órgano ejecutivo encabezado por un alcalde o alcaldesa, cuyo suplente se denominará vicealcalde o vicealcaldesa.*

g. *“Que la Dirección General de Planeamiento Urbano es una Oficina Técnica, que ejerce actos administrativos y ejecutivos, cuyo superior jerárquico es el órgano ejecutivo del Ayuntamiento, es decir la Alcaldía (antes Sindicatura)”.*

h. *El artículo 8 de la Ley No. 6232, establece atribuciones específicas a las oficinas de Planeamiento Urbano, en los términos siguientes: Las Oficinas de Planeamiento Urbano tendrán a su cargo, a más de las funciones señaladas en el Art. 5 de la presente ley, la emisión, previa revisión y declaración de conformidad con las leyes y requisitos vigentes, de todos aquellos permisos relativos a cualquier*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tipo de construcción, reconstrucción, alteración, ampliación, traslado, demolición, uso o cambio de uso de terrenos; con la instalación o alteración de rótulos o anuncios, así como de cualesquiera otros aspectos relacionados con los planes de zonificación.

i. *Es lógico que así sea, pues se trata de decisiones técnicas, que requieren de profesionales especializados (Arquitectos, urbanistas) integrados en una dependencia administrativa que oriente, coordine, regule y encauce armónicamente el desarrollo de la población y los asentamientos humanos, teniendo en cuenta las limitaciones territoriales y la realidad geográfica de la demarcación y sobre todo, que en base a especificaciones técnicas y científicas que responden a estándares internacionales...para evaluar que su uso se puede dar a un suelo de un solar específico (sic), que se puede edificar sobre el mismo y que (sic) parámetros urbanísticos debe mantener.*

j. *Se trata de normas encaminadas a favorecer intereses colectivos que faciliten la disposición de los servicios, el tránsito, las áreas verdes, el medio ambiente y la mejor forma de convivencia humana y por eso el ordenamiento territorial tienen rango constitucional (arts. 193 y 194 de la Constitución).*

k. *Miguel Sánchez Morón en su obra Derecho Administrativo Parte General, añade, “Para empezar, la Constitución impone que el sometimiento de la administración a la ley (sic) al derecho sea pleno, es decir, completo y sin excepciones. Con ello la Constitución ha querido excluir la legitimidad de cualquier actuación administrativa contra legem y contra ius, pero también ha querido recalcar que ninguna decisión pública puede adoptarse al margen del derecho, con desvinculación del mismo”.*

l. *De uno u otro modo, el principio de legalidad implica en primer lugar, la supremacía de la Constitución y las leyes como expresión de la voluntad general o*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

popular, frente a todos los poderes públicos. En segundo lugar implica el sometimiento de la administración a sus propias normas: la ley y los reglamentos.

m. Lo que es ilegal o contrario en derecho y por demás nulo de pleno derecho no puede imponérsele a nadie y menos a la Alcaldía, que es un ente de la administración pública, sujeto al principio de legalidad, conforme lo ordena el Art. 138 de la Constitución. Por esta razón la Constitución de la República en su Artículo 73 consagra lo siguiente: 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.

n. La Resolución No. 056/2007 es una decisión de carácter ejecutivo y administrativo emanada de un órgano como el Consejo (sic) de Regidores que conforme al Artículo 201 de la Constitución de la República, es exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización, por lo que dicha resolución al contener el otorgamiento de un uso de suelo, que es un acto de administración, lo cual no es una norma, no es un reglamento, ni es fiscalización, sino un acto ejecutivo de pura administración, resulta nula de pleno derecho y altera el orden constitucional, pues las facultades administrativas y ejecutivas del Ayuntamiento son atribuidas por la Carta Magna a la Alcaldía.

o. En la especie procede pedir al Tribunal Constitucional que declare el presente recurso con efecto suspensivo en razón de que el Ayuntamiento del Distrito Nacional le fue impuesto injustamente un Astreinte de diez mil pesos (RD\$10,000.00) diarios, hecho este (sic) que perjudica gravemente las finanzas de la Ciudad de Santo Domingo y por ende lesiona el bien común.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Hechos y argumentos jurídicos de la parte recurrida en revisión constitucional de decisión jurisdiccional

La parte recurrida, Constructora Rosario, S.R.L., mediante escrito de defensa del dieciséis (16) de abril de dos mil trece (2013), pretende que se declare inadmisibles el recurso de revisión constitucional interpuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, alegando, entre otros motivos, lo siguiente:

a. *Durante todo el presente proceso judicial, a partir del Recurso Contencioso Administrativo, luego ante la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en ocasión del Recurso de Casación incoado, y en esta etapa, en ocasión del Recurso de Revisión Constitucional que contestamos mediante el presente Escrito de Defensa, la Sindicatura del AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL, no ha invocado violación a ningún derecho fundamental.*

b. *Tal y como se ha comprobado, el presente proceso judicial inició como consecuencia de un Recurso Contencioso Administrativo impulsado por la sociedad CONSTRUCTORA ROSARIO S.R.L., a los fines de que sea ejecutada la Resolución 56/2007 emitida por la Sala Capítular del AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL, sin embargo la mencionada Sindicatura NUNCA ha accionado ni ha promovido ningún proceso en contra de las Resoluciones 148/2005 y 56/2007 emitidas por la Sala Capítular del AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL, lo cual ha sido comprobado por la parte recurrida en diferentes etapas y procesos judiciales (...).*

c. *Al AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL no iniciar ninguna acción judicial en contra de la Resolución 56/2007 dictada por ellos, no es posible que pretendan en esta etapa prevalecerse de una Revisión Constitucional –que más bien parece una acción directa en inconstitucionalidad en contra de la Resolución 56/2007, lo cual desarrollaremos más adelante-, si NUNCA el AYUNTAMIENTO*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DEL DISTRITO NACIONAL, ha procurado por ninguna vía judicial proteger el supuesto derecho que se ha violado el mismo, el cual ni siquiera sabemos cuál es, pues no lo han planteado en ninguna etapa de éste (sic) proceso.

d. (...) *en vista de que la Sindicatura del AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL en su Recurso de Revisión Constitucional, no alega ninguna violación a ningún derecho fundamental, pues es lógico entonces que no le puede ser imputable a la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia ninguna acción u omisión, ya que sencillamente, la Sindicatura del AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL, NUNCA HA PLANTEADO VIOLACION A UN DERECHO FUNDAMENTAL, ni ante el Tribunal Superior Administrativo, ni ante la Suprema Corte de Justicia, ni ahora ante éste (sic) Honorable Tribunal Constitucional.*

e. *El Recurso de Revisión Constitucional que hoy nos ocupa, al no establecerse ninguna violación a un derecho fundamental en su contenido, se asimila más a una Acción Directa en Inconstitucionalidad en contra de la Resolución No. 56/2007, lo cual infiere de su contenido y de las motivaciones contenidas en éste.*

f. *Lo anterior se confirma inequívocamente, en el numeral tercero de la parte petitoria en cuanto al fondo del indicado Recurso de Revisión...Esta petición de anulación de la Resolución 56/2007, sencillamente no se corresponde con el alcance del Recurso Revisión Constitucional.*

g. *La acomodaticia fusión que pretende hacer la Sindicatura del AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL, entre Recurso de Revisión en contra de una decisión jurisdiccional –sin plantear, reiteramos, violación alguna a un derecho fundamental- y Acción Directa en Inconstitucionalidad –al pretender la anulación de la Resolución No. 56/2007-, debe ser tomada en cuenta por éste (sic) Honorable Tribunal Constitucional, pues esto es una prueba más de que la Sindicatura del AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL, insiste en*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desconocer, sin razón valedera alguna, una Resolución emitida por el propio AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL, vulnerando con esto los derechos adquiridos por la sociedad CONSTRUCTORA ROSARIO, S.R.L., así como también el principio de seguridad jurídica y confianza legítima.

h. Sin embargo, claramente se puede observar, que la parte recurrente pretende beneficiarse de disposiciones legales que entraron en vigencia mucho tiempo después de la emisión de la Resolución No. 56/2007, ya que la Ley 176-07, entró en vigencia 53 días después de que la Sala Capitulada del AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL, dictara la indicada Resolución No. 56/2007. Ocorre lo mismo con nuestra Constitución vigente, del 26 de Enero de 2010, la cual entró en vigencia 2 años y 8 meses después de dictada la Resolución No. 56/2007.

i. La Ley No. 3456, del 21 de diciembre de 1952, sobre Organización del Distrito Nacional actualmente derogada por la Ley 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, del 17 de julio de 2007, pero vigente al momento de la emisión de la Resolución No. 56/2007, disponía en su artículo 27 lo siguiente: “...prohibir o no aprobar las construcciones que, a su juicio, sean de altura excesiva, teniendo en cuenta la extensión del terreno, la situación, la altura o la naturaleza de las construcciones adyacentes o cercanas, la anchura de la calle o de las calles correspondientes, y otras circunstancias análogas”.

6. Pruebas documentales

Los documentos más relevantes depositados por las partes en el trámite del presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional son los siguientes:

1. Sentencia núm. 791, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia el veintiocho (28) de noviembre de dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Acto núm. 47/2013, del diecisiete (17) de enero de dos mil trece (2013), instrumentado por el ministerial Antonio Jorge Rached Herrera, alguacil ordinario de la Suprema Corte de Justicia, mediante el cual se notifica la Sentencia núm. 791 al Ayuntamiento del Distrito Nacional.
3. Acto núm. 201/2013, del diecinueve (19) de febrero de dos mil trece (2013), instrumentado por el ministerial Gerington José García Agramonte, alguacil de estrados de la Sala Penal del Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes de la provincia Santo Domingo, mediante el cual se notifica el recurso de revisión constitucional a la parte recurrida, Constructora Rosario, S.R.L.
4. Oficio núm. OCTP. 1043-14, del dos (2) de diciembre de dos mil catorce (2014), dictado por la Dirección Oficina Central de Tramitación de Planos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.
5. Licencia núm. 85303, para edificio comercial/habitacional, del veinticuatro (24) de noviembre de dos mil seis (2006), dictada por la Dirección General de Edificaciones Oficina Central de Tramitación de Planos de Obras Públicas y Comunicaciones a favor de Constructora Rosario, C. por A., para la construcción de tres edificios comerciales y habitacionales de doce (12) niveles más dos (2) soterrados de parqueos (1^{er} nivel parqueos y locales comerciales).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Síntesis del conflicto

Conforme a los documentos que integran el expediente y a los hechos y argumentos invocados por las partes, el litigio se origina a raíz de la objeción declarada por la Dirección General de Planeamiento Urbano (DGPU) del Ayuntamiento del Distrito



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nacional en relación con la solicitud de modificación de autorización de construcción presentada por la empresa Constructora Rosario, S.R.L., concerniente al proyecto de construcción del residencial “Pedro Tabaré”.

Frente a dicha objeción, la Constructora Rosario S.R.L. interpuso un recurso contencioso-administrativo, el cual fue decidido a través de la Sentencia núm. 052-2011, dictada por el Tribunal Superior Administrativo el veintinueve (29) de abril de dos mil once (2011), que decidió acoger el recurso y revocar los oficios DGPU 346-2009 y DGPU 25-10, tras considerarlos improcedentes, mal fundados y carentes de base legal. El Ayuntamiento del Distrito Nacional interpuso un recurso de casación contra dicha sentencia ante la Suprema Corte de Justicia, el cual fue rechazado a través de su Sentencia núm. 791, del veintiocho (28) de noviembre de dos mil trece (2013), actualmente recurrida.

8. Competencia

Este tribunal constitucional es competente para conocer del presente recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, en virtud de lo que establecen los artículos 185.4 de la Constitución, 9, 53 y 54 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).

9. Sobre la admisibilidad del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional

Los requisitos que deben cumplirse para la admisibilidad de los recursos de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales vienen previstos en el artículo 53 de la Ley núm. 137-11. Dicho artículo supedita su admisibilidad a que la situación planteada se enmarque en uno de los tres supuestos contenidos en los numerales del citado artículo 53 de la Ley núm. 137-11. El tercero de ellos concierne al caso en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que “se haya producido una violación de un derecho fundamental”, y exige el cumplimiento de “todos y cada uno” de los siguientes requisitos:

- a. Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente en el proceso, tan pronto quien invoque la violación haya tomado conocimiento de la misma;*
- b. Que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación no haya sido subsanada;*
y;
- c. Que la violación al derecho fundamental sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano jurisdiccional, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar.*

Al analizar si en el presente supuesto se cumplen los requisitos citados, se comprueba lo siguiente:

1. Que el literal a) del texto legal transcrito resulta aplicable al caso, ya que el Ayuntamiento del Distrito Nacional, al invocar que la sentencia recurrida ha sido basada en error y no conforme con el derecho imperante al momento de ser dictada, se refiere a características manifiestas concernientes a la vulneración del derecho a la tutela judicial y efectiva, contenido en el artículo 69.7 de la Constitución, que está consagrado como derecho fundamental en términos de que “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”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Que el requisito establecido en el literal b) del texto legal transcrito también se cumple, en razón de que se han agotado todos los recursos disponibles en vía judicial.

3. Que la exigencia consagrada en el literal c) del artículo 53.3 previamente transcrito también resulta aplicable a este supuesto, ya que el recurrente atribuye su vulneración a la Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia, la cual examinó y decidió la sentencia cuya revisión constitucional ahora se solicita a este tribunal.

4. Este tribunal también considera que el supuesto que se recurre cumple con el requisito de especial trascendencia y relevancia constitucional que prevé el párrafo final del citado artículo 53, en la medida en que el conocimiento de este recurso permitirá al Tribunal seguir precisando el contenido y alcance del derecho a una tutela judicial efectiva y debido proceso, así como el derecho a la libertad de empresa, ambos derechos con categoría de derechos fundamentales en nuestra Constitución.

Por todo lo anterior, este tribunal decide examinar el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional interpuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional.

10. Sobre el fondo del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional

10.1. Tal como ha sido apuntado, este litigio surge a raíz de la solicitud de permiso presentada por Constructora Rosario, S.R.L., para la construcción de un residencial y la posterior solicitud de modificación de dicho permiso. En relación con el proyecto inicial, a través de la Resolución de la Sala Capitulada núm. 148/2005, del cinco (5) de octubre de dos mil cinco (2005), se aprobó la construcción de tres (3)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

torres de uso mixto de once (11) niveles. Esta resolución fue posteriormente modificada, a solicitud de Constructora Rosario S.R.L., por la Resolución de la Sala Capitulada núm. 56/2007, del veinticinco (25) de mayo de dos mil siete (2007), para la construcción de dos (2) torres de uso habitacional de diecisiete (17) niveles.

10.2. Por su parte, el treinta (30) de diciembre de dos mil nueve (2009) y ocho (8) de febrero de dos mil diez (2010), la Dirección General de Planeamiento Urbano emitió las comunicaciones DGPU 346-09 y DGPU 25-2010, respectivamente, mediante las cuales declara: “NO PROCEDE la aprobación de las modificaciones presentadas al proyecto de referencia en la solicitud sometida, ante esta DGPU, en fecha 27 de Agosto del 2007, por parte de la Constructora Rosario, CxA”.

10.3. Frente a dichas comunicaciones la empresa Constructora Rosario S.R.L. interpuso un recurso contencioso-administrativo a través del cual solicita, entre otros, la revocación de las comunicaciones indicadas. El Tribunal Superior Administrativo decidió esta cuestión a través de la Sentencia núm. 052-2011, del veintinueve (29) de abril de dos mil once (2011), declarando conforme a derecho las resoluciones núm. 148/2005 y 56/2007, dictadas por la Sala Capitulada del Ayuntamiento del Distrito Nacional, mientras que revocó los oficios DGPU 346-09 y DGPU 25-2010, dictados por el director general de Planeamiento Urbano del Ayuntamiento del Distrito Nacional, tras considerarlos mal fundados y carentes de base legal.

10.4. Por su parte, el Ayuntamiento del Distrito Nacional interpuso un recurso de casación contra dicha sentencia por supuesta desnaturalización de los hechos y violación de la ley. Este recurso fue rechazado mediante sentencia de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, del veintiocho (28) de noviembre de dos mil doce (2012). Es contra esta sentencia que el Ayuntamiento del Distrito Nacional interpone un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, tras considerar, fundamentalmente, que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

al rechazar la excepción de inconstitucionalidad planteada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, incurre en una vulneración de la norma constitucional contenida en el artículo 138 de la actualmente vigente Constitución, que establece que “la Administración pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado”.

10.5. Asimismo, el Ayuntamiento del Distrito Nacional señala que la Suprema Corte de Justicia basa su sentencia en dos errores manifiestos: el primero consistente en tomar como base un informe favorable a la modificación del proyecto realizado por la Comisión de Planeamiento Urbano del Concejo, que es una comisión de trabajo del Concejo integrada por regidores, bajo la confusión y creencia errónea de pensar que este informe provenía de la competencia de la Sala Capitulante y; segundo, que el tribunal se forma el criterio equívoco de que se creó una situación jurídica irreversible de autorización de construcción. Ambas situaciones darían lugar al dictamen de una sentencia errónea y no conforme a derecho.

10.6. Por su parte, la empresa Constructora Rosario S.R.L. aduce en su escrito de defensa que la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia es conforme a derecho y que una decisión en sentido contrario, además de vulnerar los derechos adquiridos por la sociedad Constructora Rosario, S.R.L., infringiría el derecho a la libertad de empresa (artículo 50 de la Constitución actualmente vigente) y los principios de legalidad y seguridad jurídica conforme establecen, respectivamente, los artículos 47 de la Constitución de dos mil dos (2002) y 27, apartado 18, de la Ley núm. 3456, sobre Organización del Distrito Nacional, del veintiuno (21) de diciembre de mil novecientos cincuenta y dos (1952) (en adelante, “Ley núm. 3456”), normas vigentes al momento de dictarse la Resolución núm. 56/2007 de la Sala Capitulante.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.7. A continuación procederemos a examinar las distintas cuestiones planteadas por las partes en el proceso. En este sentido, en virtud del principio de oficiosidad que establece el artículo 7 de la Ley núm. 137-11, este tribunal conducirá los motivos formulados por la parte recurrente a lo establecido en el artículo 69.7, que establece que “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”, al constituir, a consideración de este tribunal, el derecho fundamental que recoge de manera más precisa las argumentaciones dadas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) en el desarrollo del recurso.

A. Sobre la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y de debido proceso

10.8. Por lo que se refiere al derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso consagrado en el artículo 69 de la Constitución, el mismo se configura como un derecho fundamental que pretende el cumplimiento de una serie de garantías que permiten a las partes envueltas en un litigio sentir que se encuentran en un proceso en el que las reglas del juego son limpias. En concreto, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 69 de nuestra Constitución, forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva y de debido proceso el que la persona deba “ser juzgada conforme a las 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”.

10.9. El examen jurídico de los argumentos del Ayuntamiento del Distrito Nacional en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso se realizará de conformidad a la legislación vigente en el momento en que fue dictada la Resolución de la Sala Capitulada núm. 056/2007, que da inicio a la controversia ahora ventilada ante este tribunal. Ello así en virtud del principio de ultractividad, conforme al cual, según declaró este tribunal en su Sentencia TC/0015/13, del once



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(11) de febrero de dos mil trece (2013), confirmada por la Sentencia TC/0122/14, del trece (13) de junio de dos mil catorce (2014), *la norma que se aplique a todo hecho, acto o negocio jurídico debe ser la vigente en el momento en que ocurrió el acto de que se trate, de manera que aunque dicha norma no pueda seguir rigiendo o determinando situaciones jurídicas nacidas con posterioridad a la fecha en que quedó derogada, sí continuará rigiendo las situaciones jurídicas surgidas a su amparo, por efecto de la llamada ultractividad de la ley. Este principio está regulado constitucionalmente en la parte final del artículo 110 en términos de que en ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.*

10.10. Con respecto al contenido del numeral 7 del artículo 69, que establece que “ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se imputa”, ha de entenderse que dicha expresión tiene vigencia no solo con respecto a las disposiciones establecidas en una norma con rango de ley, sino también frente a aquellas disposiciones normativas que, aunque no tengan rango de ley, hayan sido elaboradas y aprobadas conforme al principio de legalidad y, en consecuencia, forman parte del ordenamiento jurídico.

10.11. Una vez precisado esto, analizaremos a continuación los argumentos invocados por las partes, para determinar si la sentencia recurrida vulnera o no el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso previsto en nuestra Constitución como derecho fundamental. Para ello dividiremos el análisis en dos apartados, el primero para determinar a qué órgano del Ayuntamiento correspondía emitir la autorización de construcción del residencial y, el segundo, para establecer si la Resolución de la Sala Capitulada núm. 56/2007 ha sido dictada de acuerdo con los criterios urbanísticos establecidos en la legislación vigente en ese momento.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. Sobre el órgano competente para autorizar la construcción

10.12. En su escrito de recurso, el Ayuntamiento del Distrito Nacional indica que la sentencia recurrida no toma en consideración que la Sala Capitular del Ayuntamiento del Distrito Nacional era incompetente para dictar la Resolución núm. 056/2007, mediante la cual se autoriza la construcción de dos (2) torres de uso habitacional de diecisiete (17) niveles. En este sentido, el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) indica que esa resolución resulta nula, en virtud de lo establecido en los artículos 73, 138 y 201 de la Constitución dominicana de dos mil diez (2010), que textualmente establecen lo siguiente:

Artículo 73 de la Constitución Dominicana: Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional. 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.

Artículo 138 CD: Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. [...]

Artículo 201 Gobiernos locales: El gobierno del Distrito Nacional y el de los municipios estarán cada uno a cargo del ayuntamiento, constituido por dos órganos complementarios entre sí, el Concejo de Regidores y la Alcaldía. El Concejo de Regidores es un órgano exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización integrado por regidores y regidoras. Estos tendrán suplentes. La Alcaldía es el órgano ejecutivo encabezado por un



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alcalde o alcaldesa, cuyo suplente se denominará vicealcalde o vicealcaldesa.

Párrafo I.- El gobierno de los distritos municipales estará a cargo de una Junta de Distrito, integrada por un director o directora que actuará como órgano ejecutivo y una Junta de Vocales con funciones normativas, reglamentarias y de fiscalización. El director o directora tendrá suplente.

10.13. Por su parte, la Constructora Rosario S.R.L. indica en su escrito de defensa que la Sala Capitulada era competente para dictar dicha resolución, de conformidad con lo establecido por el artículo 27, acápite 18, de la Ley núm. 3456, el cual textualmente señala lo siguiente:

Artículo 27: Corresponde al Consejo Administrativo ordenar, reglamentar y resolver cuanto fuere necesario o conveniente para proveer a las necesidades del Distrito de Santo Domingo, y a su mayor bienestar, prosperidad y cultura.

Para ese fin, además de las que resulten de otras leyes o de otras disposiciones de esta misma ley, el Consejo Administrativo está investido de cuantas atribuciones fueren necesarias, y especialmente de las siguientes:

18ª.- Prohibir o no aprobar las construcciones que, a su juicio, sean de altura excesiva, teniendo en cuenta la extensión de terreno, la situación, a la altura o naturaleza de las construcciones adyacentes o cercanas, la anchura de la calle o de las calles correspondientes, y otras circunstancias análogas. En ningún caso podrán aprobarse construcciones que excedan de siete pisos a contar del nivel del terreno.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.14. Para resolver la cuestión que nos planteamos en este apartado, relativa a determinar cuál era el órgano competente para aprobar la construcción del proyecto, nos apoyaremos fundamentalmente en dos leyes que estaban vigentes el veinticinco (25) de mayo de dos mil siete (2007), fecha en que fue dictada la Resolución núm. 56/2007, estas son: la Ley núm. 6232, de Planificación Urbana, del veinticinco (25) de febrero de mil novecientos sesenta y tres (1963) (en adelante, “Ley núm. 6232”), y la Ley núm. 3456.

10.15. En este sentido, la parte recurrida señala que, de conformidad con el citado artículo 27, apartado 18, de la Ley núm. 3456, en dicha fecha era competencia de la Sala Capitular *prohibir o no aprobar las construcciones que, a su juicio, sean de altura excesiva, teniendo en cuenta la extensión de terreno, la situación, a la altura o naturaleza de las construcciones adyacentes o cercanas, la anchura de la calle o de las calles correspondientes, y otras circunstancias análogas*. Al respecto, es necesario resaltar que ese mismo acápite 18 del artículo 27 precisa que “en ningún caso podrán aprobarse construcciones que excedan de siete pisos a contar del nivel del terreno”. Es así que, de conformidad con dicha ley, en ningún caso podía la Sala Capitular aprobar construcciones que excediesen una altura máxima de siete (7) pisos, a contar desde el nivel del terreno.

10.16. Por otra parte, también resulta especialmente relevante en este punto lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley núm. 6232, el cual textualmente expresa lo siguiente:

Artículo 8: Las Oficinas de Planeamiento urbano tendrán a su cargo, a más de las funciones señaladas en el art. 5 de la presente ley, la emisión, previa revisión y declaración de conformidad de las leyes y requisitos vigentes, de todos aquellos permisos relativos a cualquier tipo de construcción, reconstrucción, alteración, traslado, demolición, uso o cambio de edificios y estructuras; con el uso o cambio de uso de terrenos; con la instalación o



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alteración de rótulos o anuncios, así como de cualesquiera otros aspectos relacionados con los planes o zonificación.

10.17. De acuerdo con el precitado artículo 8, los permisos relativos a cualquier construcción, así como los de uso de terrenos corresponden a las oficinas de Planeamiento Urbano. Al respecto debe precisarse también que, si en virtud del artículo 27, apartado 18^a de la Ley núm. 3456, pudiere entenderse que la Sala Capitular era competente para aprobar construcciones, en virtud de lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley núm. 6232, ley de fecha posterior, la misma quedaba derogada en virtud del principio que establece que ley posterior deroga a la ley anterior.

10.18. Es así que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente en ese momento, a quien correspondía aprobar la construcción del residencial “Pedro Tabaré” era a la Dirección General de Planeamiento Urbano y no a la Sala Capitular. Al respecto, la parte recurrida también indica que cuando la Dirección General de Planeamiento Urbano decide objetar la autorización concedida por la Sala Capitular vulnera su derecho a la seguridad jurídica. Sobre el contenido del principio de seguridad jurídica ha sostenido este tribunal en su Sentencia TC/0100/13, del veinte (20) de junio de dos mil trece (2013), ratificado por la Sentencia TC/0122/14, del trece (13) de junio de dos mil catorce (2014), que *la seguridad jurídica, es concebida como un principio jurídico general consustancial a todo Estado de Derecho, que se erige en garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios [...].*

10.19. En este sentido, este tribunal determina que, en la medida en que conforme a la legislación vigente al momento de dictarse la Resolución núm. 56/2007 la competencia para aprobar la construcción correspondía a la Dirección General de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Planeamiento Urbano, la objeción a la aprobación del proyecto de construcción declarada por dicha dirección general no produce vulneración alguna del principio de seguridad jurídica alegado por la empresa constructora.

10.20. Es así que ha de considerarse que la sentencia recurrida parte de una premisa incorrecta en la medida en que señala que por el hecho de que el promotor o propietario del proyecto recibiera la autorización de parte del Consejo de Regidores e iniciara la construcción del mismo, en su provecho se había perfeccionado una situación jurídica irreversible. De igual manera, resulta erróneo su señalamiento de que, por efecto de la delegación de competencia en la Dirección General de Planeamiento Urbano, como órgano adscrito a la Sindicatura, se configuraba para el contribuyente un acto administrativo de aprobación o permiso por parte del Ayuntamiento del Distrito Nacional.

10.21. Al respecto, ha de tenerse en cuenta que, al momento de dictarse la Resolución núm. 56/2007, la Sala Capitular no tenía competencia para aprobar la construcción de proyectos, ya que existía una ley posterior a la Ley núm. 3456 que atribuía dicha competencia a otra dependencia del Ayuntamiento, esto es, a las oficinas de Planeamiento Urbano. Tampoco puede decirse que se trataba de una competencia delegada, ya que las delegaciones no se realizan de forma tácita, sino que deben ser siempre otorgadas expresamente y siguiendo las formalidades legalmente establecidas para tales fines. Es así que el cumplimiento de la legalidad vigente no constituye solo un mandato a los particulares, sino también a toda la Administración Pública para que sus actuaciones se realicen con apego a la ley. De manera que, incluso en el caso de que la Sala Capitular autorizase la construcción de un proyecto –en incumplimiento de la ley–, estos proyectos eran remitidos a la Oficina de Planeamiento Urbano para que esta pronunciara su no objeción y procediera al sellado de los planos. De forma tal que, aunque al margen de la legalidad vigente en ese momento, la Sala Capitular decidiese dictar resolución de aprobación de proyecto, la Dirección General de Planeamiento Urbano (DGPU)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

debía pronunciar su objeción o no objeción al mismo, así como proceder al sellado de los planos, competencia exclusiva de dicha dirección y trámites imprescindibles para solicitar permiso de construcción ante la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (hoy Ministerio), siendo justamente el permiso otorgado por dicha secretaría lo que habilitaría definitivamente a la empresa constructora para el inicio de las obras relativas al proyecto.

10.22. En este caso, la modificación del proyecto solicitada por la empresa requería agotar todo el procedimiento estipulado (tal como se hiciera en el caso del proyecto inicial) para que pudiesen ser iniciadas las obras de construcción, procedimiento que no fue agotado de acuerdo con el Oficio núm. OCTP. 1043-14, del dos (2) de diciembre de dos mil catorce (2014), dictado por la Dirección de la Oficina Central de Tramitación de Planos del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, a requerimiento de este tribunal, en el que se hace constar que la empresa Constructora Rosario, C. por A. no había solicitado modificación al proyecto inicial autorizado. Dicho oficio textualmente señala lo siguiente:

Damos constancia de que en los archivos digitales de esta Dirección de la Oficina Central de Tramitación de Planos aparece asentado el número de licencia 85303 d/f 24/11/2006 (tres (3) edificios comercial y habitacional de 12 niveles+ dos (2) soterrado de parqueos (1er. nivel parqueos y locales comerciales), a nombre de la Constructora Rosario, C. por A., ubicado en la calle César Nicolás Penson No.84, Sector Gazcue, del Distrito Nacional.

Asimismo le informamos que hasta el día de hoy no ha sido depositado ninguna otra solicitud de modificación y/o anexo al proyecto en cuestión.

10.23. En este sentido, ha de concluirse que cualquier construcción que se hiciese sobre esa parcela con características distintas a las inicialmente aprobadas se



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

realizaron de manera ilegal, ya que no contaban con las autorizaciones legalmente exigidas para tales fines.

10.24. Es así que, aún en aquellos casos en que la Sala Capitular procediera a aprobar proyectos de construcción al margen de lo dispuesto en la legislación vigente, el proceso de autorización para la ejecución del proyecto no finalizaba ahí, siendo preceptivo, en cualquier caso, que la Dirección General de Planeamiento Urbano pronunciara su objeción o no objeción al proyecto, así como que procediera a sellar los planos relativos al mismo, preservando la Dirección General de Planeamiento Urbano libertad plena para decidir si el proyecto podía o no ser ejecutado, de acuerdo a los criterios técnicos determinados discrecionalmente por ella misma.

10.25. En definitiva, en relación con este punto este tribunal determina que, de conformidad con la legislación vigente en ese momento, la dependencia del Ayuntamiento del Distrito Nacional competente para aprobar los proyectos de construcción era la Dirección General de Planeamiento Urbano, conforme establece el artículo 8 de la Ley núm. 6232, y que, aún en el caso de que en la práctica muchas veces esta función era desempeñada por la Sala Capitular, ello no desvanecía las competencias que en materia de autorización preservaba la Dirección General de Planeamiento Urbano a través de la declaración de objeción o no objeción al proyecto y del sellado de los planos, ambos requisitos, como hemos apuntado, imprescindibles para la solicitud del permiso de construcción ante la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (hoy Ministerio).

10.26. En la misma línea, la sentencia recurrida sigue sosteniendo que el órgano técnico que envió su informe sin objeciones es una dependencia del síndico, lo que implica que quien obró fue el Ayuntamiento del Distrito Nacional a favor de la recurrida, dado que no puede ser desconocido este derecho que de forma individual le ha sido conferido al principio de confianza legítima y seguridad jurídica,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

generando con ello una incertidumbre de derecho que resulta incompatible con un Estado Constitucional y de Derecho. Al respecto, este tribunal considera que tampoco ha sido vulnerado el principio de confianza legítima a Constructora Rosario, S.R.L. en la medida en que la resolución dictada por la Sala Capitulante no habilitaba a la empresa constructora para ejecutar el proyecto. En este sentido, en la sentencia anterior a la revisada en el marco de este recurso la Suprema Corte de Justicia había declarado que *el derecho a la seguridad jurídica o a la confianza legítima, como se le llama en derecho europeo, [...] es definida por la mejor doctrina, expresando que la misma consiste en la confianza que tiene en un Estado de Derecho el ciudadano en el ordenamiento jurídico, es decir, al conjunto de leyes que garantizan la seguridad y el orden jurídico* [Sentencia núm. 1 de la Suprema Corte de Justicia, del siete (7) de marzo de dos mil siete (2007), dictada en materia constitucional].

10.27. Es así que, además de que la sentencia recurrida es contraria al precedente establecido por la propia Suprema Corte de Justicia con respecto a las figuras de “confianza legítima” o “seguridad jurídica”, en este caso, Constructora Rosario, S.R.L. no contaba con autorización alguna que le permitiera iniciar la ejecución de su proyecto modificado, ya que la única autorización que podría habilitarlo para ello sería la emanada del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

10.28. Por tales motivos ha de concluirse que la sentencia recurrida incurrió en error manifiesto al considerar que la Sala Capitulante tenía competencia para autorizar la construcción de dicho residencial, ya que, tal como ha sido señalado, dicha competencia correspondía a la Dirección General de Planeamiento Urbano. Asimismo, la sentencia recurrida incurre en error manifiesto tras considerar que la Resolución núm. 56/2007 constituía una autorización para la construcción del proyecto residencial, debido a que, de acuerdo con la normativa aplicable, la única resolución que facultaba a la empresa Constructora Rosario S.R.L. para la construcción de su proyecto era la autorización emitida por el hoy Ministerio de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Obras Públicas y Comunicaciones, una vez agotado el procedimiento legalmente previsto para tales fines.

b. Sobre la presunta conformidad a derecho del contenido de la Resolución núm. 56/2007, dictada por la Sala Capitular

10.29. Al respecto es necesario precisar que al momento de dictarse la Resolución núm. 56/2007, de la Sala Capitular, no existía para el sector Gazcue una norma urbanística que estableciese los usos de suelo permitidos, las densidades máximas y demás parámetros de edificación permitidos en ese sector. En ese momento, de conformidad con el artículo 27, acápite tercero, de la Ley núm. 3456, la competencia para dictar estas normas estaba atribuida a la Sala Capitular. Esta disposición de la Ley núm. 3456 establecía expresamente como función de la Sala Capitular: “Establecer normas y planos reguladores para la urbanización, el ensanche y la zonificación de la ciudad de Santo Domingo y demás centros de población del Distrito Nacional”.

10.30. De manera que, de acuerdo con lo apuntado hasta el momento, de conformidad con la legislación vigente en la fecha en que fue dictada esa resolución, correspondía a la Sala Capitular aprobar las normas urbanísticas aplicables en los diversos sectores del Distrito Nacional –entre ellos el sector Gazcue–, mientras que correspondía a la Dirección General de Planeamiento Urbano (DGPU) conceder los permisos de construcción y de usos de suelo (entre otros), de acuerdo con los parámetros que establecieran las normas urbanísticas aprobadas por la Sala Capitular.

10.31. Ahora bien, en ausencia de normas urbanísticas que establecieran estos parámetros y en virtud de lo establecido por el artículo 8 de la Ley núm. 6232, que atribuía la competencia de aprobar construcciones y usos de suelo a la Oficina de Planeamiento Urbano, los criterios técnicos aplicados por la Dirección General de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Planeamiento Urbano en sus procedimientos de aprobación eran determinados discrecionalmente por dicha dirección. En este sentido, en ausencia de una ordenanza urbanística que regulara estas cuestiones, la Dirección General de Planeamiento Urbano aplicaba los criterios establecidos en “Las normativas provisionales para el Gran Gazcue”, aprobadas por la sindicatura del Ayuntamiento y publicadas el cuatro (4) de abril del año dos mil (2000), norma que fue pronto declarada nula y sin ningún efecto jurídico por la Resolución núm. 158-2000, del veintiuno (21) de septiembre del año dos mil (2000), dictada en la Sala de Sesiones del Palacio Municipal de Santo Domingo.

10.32. En esta situación y en virtud de las competencias en materia de aprobación de proyectos que establecía el artículo 8 de la Ley núm. 6232 a las oficinas de Planeamiento Urbano, es que la Dirección General de Planeamiento Urbano determinaba discrecionalmente los criterios técnicos aplicables en cada caso, criterios conforme a los cuales no estaba permitida la construcción de edificaciones con una altura mayor a los catorce (14) pisos sobre el nivel del suelo. De igual forma, en la normativa actualmente vigente, Ordenanza núm. 5/2013, que aprueba la normativa de Gazcue, del catorce (14) de marzo de dos mil trece (2013) (en adelante, “Ordenanza núm. 5/2013”), en la parcela relativa al proyecto residencial “Pedro Tabaré” está prohibida la construcción de edificaciones que superen los catorce (14) pisos a contar desde el nivel del terreno. De ello se infiere que tanto de acuerdo con los criterios aplicados con anterioridad a la aprobación de la Ordenanza núm. 5/2013, como con posterioridad a su publicación, en dicho sector queda prohibida la construcción de edificaciones con la altura propuesta por la modificación del proyecto solicitada por la Constructora Rosario, S.R.L.

10.33. Es así que, tomando en cuenta que la competencia de la Sala Capitulante en ese momento era estrictamente en materia normativa, y, sobre todo, que la competencia en materia de autorizaciones había sido atribuida a otro órgano del Ayuntamiento –esto es, a la Dirección General de Planeamiento Urbano– a través



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de una norma con rango de ley, resulta incuestionable que, en caso de contradicción entre las resoluciones sobre permisos de construcción dadas por estos dos organismos, la que debe prevalecer es la que ha sido dictada por el órgano legalmente competente para ello. A esto es que precisamente se refiere el principio de seguridad jurídica, es decir, a garantizar el cumplimiento de la ley. Por acto de consecuencia debe entenderse conforme a derecho la Resolución DGPU núm. 346-09, dictada por la Dirección General de Planeamiento Urbano el treinta (30) de diciembre de dos mil nueve (2009), que declara no procedente la aprobación de las modificaciones presentadas al proyecto de referencia en la solicitud sometida el veintisiete (27) de agosto de dos mil siete (2007), por parte de Constructora Rosario, S.R.L.

10.34. Por tales motivos, este tribunal es de criterio que el contenido de la Resolución núm. 56/2007 no es conforme al ordenamiento jurídico vigente en ese momento, tal como ha sido explicado, por lo que ha de considerarse que la misma resulta contraria a los artículos 45 y 46 de la Constitución de dos mil dos (2002) (Constitución vigente en ese momento) que establecen, respectivamente, que *las leyes, después de promulgadas, se publicarán en la forma que por la ley se determine, y serán obligatorias una vez que hayan transcurrido los plazos indicados por la ley para que se reputen conocidas en cada parte del territorio nacional, y* “son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”.

B. Sobre la presunta vulneración del derecho a la libertad de empresa

10.35. La parte recurrida, Constructora Rosario, S.R.L., señala en su escrito de defensa que la resolución dictada por la Dirección General de Planificación Urbana, DGPU núm. 346-09, del treinta (30) de diciembre de dos mil nueve (2009), le vulnera su derecho a la libertad de empresa, en la medida en que, *como ente perteneciente al Estado, se ha convertido en una retranca para el libre desarrollo*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la actividad comercial de la parte recurrida, la cual ha levantado una obra millonaria, sustentada en la resolución 56/2007, sin embargo, la misma institución del Estado que le otorgó ese permiso para construir, no hace lo que le corresponde, que es, sencillamente, emitir la Certificación de No Objeción de Uso de Suelo y sellado de planos, para que finalmente la sociedad CONSTRUCTORA ROSARIO, S.R.L. pueda cumplir con el compromiso asumido por ésta, con los compradores de los apartamentos que componen el Residencial Pedro Tabaré.

10.36. Por su parte, el derecho a la libertad de empresa al que hace referencia la Constructora Rosario, S.R.L. se consagra con rango de derecho fundamental en el artículo 8.12 de la Constitución de dos mil dos (2002), en términos de que:

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

12) La libertad de empresa, comercio e industria. Sólo podrán establecerse monopolios en provecho del Estado o de instituciones estatales. La creación y organización de esos monopolios se harán por ley.¹

10.37. En este sentido, el derecho a la libertad de empresa, como derecho fundamental, se configura como un derecho que solo puede ejercitarse en el mercado, que consiste en la libertad para decidir qué producir y cómo hacerlo de acuerdo con la ley. El valor jurídico protegido por la libertad de empresa es la

¹ En la Constitución actualmente vigente dicho derecho se regula en el **Artículo 50, en términos de: Libertad de empresa. El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes [...].**



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

iniciativa económica privada como elemento esencial de una economía de mercado, libertad que solo podría estar limitada por las disposiciones contenidas en la Constitución y las leyes.

10.38. En este caso concreto la limitación que impide a Constructora Rosario, S.R.L. el desarrollo del proyecto del residencial modificado consiste en que el organismo del Ayuntamiento legalmente competente para la aprobación del proyecto de construcción y aprobación de uso de suelo –de acuerdo con el artículo 8 de la Ley núm. 6232–, Dirección General de Planeamiento Urbano, ha determinado que dicho proyecto no cumple con los criterios técnicos urbanísticos aplicables en dicho sector.

10.39. Al respecto, este tribunal considera que las circunstancias alegadas por Constructora Rosario, S.R.L. no constituyen vulneración al derecho a la libertad de empresa. Ha de considerarse que a Constructora Rosario, S.R.L. no se le está impidiendo el ejercicio de su actividad de comercio consistente en la construcción de residenciales destinados a viviendas (como sería en este caso concreto), sino que se le han establecido determinadas limitaciones al ejercicio de ese derecho. Es así que con respecto a la solicitud de autorización inicial –aprobada por el Concejo de Regidores a través de la Resolución núm. 566-2005– la Dirección General de Planeamiento Urbano declaró su no objeción al proyecto, de manera que, una vez obtenido el permiso de construcción emitido por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), este proyecto podía ser ejecutado. La objeción de la Dirección General de Planeamiento Urbano surge cuando se solicita la modificación del proyecto inicial para establecer una altura superior a la que podía autorizarse en ese momento, en virtud de los criterios aplicados por dicha dirección.

10.40. Téngase en cuenta que las limitaciones en materia de urbanismo son de orden público y responden siempre a cuestiones de interés general. En efecto, los ayuntamientos son responsables de aplicar las normas y disposiciones que en virtud



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de una ley tengan competencia para hacer cumplir, ya que es sobre estas entidades que fundamentalmente recae la responsabilidad de organizar las ciudades y su crecimiento de forma sostenible, de manera que se adoptan normas que toman en cuenta la ordenación y protección del territorio, el medio ambiente y la conservación de los cascos históricos. Gazcue, en concreto, representa uno de los sectores más antiguos de la ciudad capital, que para su conservación y crecimiento ordenado ha gozado de especial protección normativa y administrativa. En este sentido, tal como ha sido apuntado previamente, tanto desde el punto de vista de los criterios urbanísticos aplicados por la Dirección General de Planeamiento Urbano (DGPU) en el dos mil nueve (2009) como de los criterios actualmente aplicables de conformidad con la Ordenanza Municipal núm. 5/2013, en la parcela donde Constructora Rosario, S.R.L. quiere ejecutar el proyecto, está prohibida la construcción de edificios con una altura superior a los catorce (14) niveles por encima del nivel del terreno.

10.41. En definitiva, por los argumentos previamente expuestos este tribunal determina acoger el recurso de revisión de constitucional decisión jurisdiccional interpuesto por el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) y, en consecuencia, declara la nulidad de la sentencia recurrida tras determinar que la misma vulnera el derecho al debido proceso de la parte recurrente por haber sido dada sin observancia del ordenamiento jurídico aplicable en ese momento –en concreto, el artículo 8 de la citada ley núm. 6232. En tal sentido, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 54.9 y 54.10 de la Ley núm. 137-11, este tribunal envía el expediente a la Suprema Corte de Justicia para que conozca nuevamente del caso, con estricto apego a los criterios establecidos por este tribunal en esta sentencia en relación con los derechos fundamentales analizados.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma de la magistrada Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados el voto disidente del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos, el voto disidente del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury y el voto salvado del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional incoado por el Ayuntamiento del Distrito Nacional contra la Sentencia núm. 791, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia el veintiocho (28) de noviembre de dos mil doce (2012).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, el recurso de revisión constitucional descrito en el ordinal anterior y, en consecuencia, **ANULAR** la sentencia recurrida y enviar el expediente a la Suprema Corte de Justicia para los fines dispuestos en el artículo 54.10 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).

TERCERO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte recurrente, Ayuntamiento del Distrito Nacional, y a la parte recurrida, Constructora Rosario, S.R.L.

CUARTO: DECLARAR el presente recurso libre de costas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 72, *in fine*, de la Constitución, 7.6 y 66 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).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

QUINTO: DISPONER que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 4 de la indicada ley núm. 137-11.

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

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales no estamos de acuerdo con parte de la motivación que justifica la decisión tomada.

Este voto disidente lo ejercemos amparándonos en los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011). En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) *Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”; y en el segundo que: “*Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido*”.

1. En la especie, se trata de un recurso de revisión de decisión jurisdiccional incoado por el Ayuntamiento del Distrito Nacional contra la Sentencia núm. 791, de fecha veintiocho (28) de noviembre de dos mil doce (2012), dictada por la Tercera



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia.

2. En la presente sentencia, la mayoría de este tribunal constitucional decidió acoger el recurso anteriormente descrito, anular la sentencia recurrida y ordenar la remisión del expediente por ante la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, decisión con la que no estamos de acuerdo, ya que la misma debió declararse inadmisibles, por las razones que expondremos en los párrafos que siguen.

3. Entendemos que el presente recurso debió declararse inadmisibles, en razón de que la instancia mediante la cual se incoa el recurso que nos ocupa no le indica a este tribunal cuál es el derecho alegadamente violado mediante la sentencia recurrida y solamente se limita a mostrar su desacuerdo con dicha sentencia y a copiar una serie de normas jurídicas.

4. Igualmente, en su escrito, nos presenta una serie de hechos y supuestos agravios, pretendiendo con ellos que el Tribunal Constitucional revise cuestiones de hechos que escapan a su competencia en esta materia (recurso de revisión de decisiones jurisdiccionales), ya que este tribunal no es una cuarta instancia, de acuerdo a lo que establece el párrafo 3, acápite c), del artículo 53 de la Ley núm. 137-11, texto según el cual el Tribunal Constitucional debe limitarse a determinar si se produjo o no la violación invocada y si la misma es o no imputable al órgano que dictó la sentencia recurrida “(...) *con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar*”.

5. En este sentido, consideramos que el recurrente no cumplió con las previsiones establecidas en el artículo 53 de la Ley núm. 137-11, ya que no indicó en su recurso cuál derecho le fue alegadamente violado por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia y, por tanto, no le brinda al Tribunal la posibilidad de evaluar si hubo o



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no violaciones a derechos fundamentales, único supuesto en el cual se puede anular una sentencia del orden judicial.

6. Cabe destacar, que la mayoría del Tribunal consideró pertinente reconducir los motivos establecidos en el recurso de revisión. En efecto, en la presente sentencia se estableció lo siguiente:

10.4. Por su parte, el Ayuntamiento del Distrito Nacional interpuso un recurso de casación contra dicha sentencia por supuesta desnaturalización de los hechos y violación de la ley. Este recurso fue rechazado mediante sentencia de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, del veintiocho (28) de noviembre de dos mil doce (2012). Es contra esta sentencia que el Ayuntamiento del Distrito Nacional interpone un recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional, tras considerar, fundamentalmente, que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, al rechazar la excepción de inconstitucionalidad planteada por el Ayuntamiento del Distrito Nacional, incurre en una vulneración de la norma constitucional contenida en el artículo 138 de la actualmente vigente Constitución, que establece que “la Administración pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado”.

10.5. Asimismo, el Ayuntamiento del Distrito Nacional señala que la Suprema Corte de Justicia basa su sentencia en dos errores manifiestos: el primero consistente en tomar como base un informe favorable a la modificación del proyecto realizado por la Comisión de Planeamiento Urbano del Concejo, que es una comisión de trabajo del Concejo integrada por regidores, bajo la confusión y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

creencia errónea de pensar que este informe provenía de la competencia de la Sala Capitulada y; segundo, que el tribunal se forma el criterio equívoco de que se creó una situación jurídica irreversible de autorización de construcción. Ambas situaciones darían lugar al dictamen de una sentencia errónea y no conforme a derecho.

*10.7. A continuación procederemos a examinar las distintas cuestiones planteadas por las partes en el proceso. En este sentido, en virtud del principio de oficiosidad que establece el artículo 7 de la Ley núm. 137-11, **este tribunal conducirá los motivos formulados por la parte recurrente a lo establecido en el artículo 69.7, que establece que “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”, al constituir, a consideración de este tribunal, el derecho fundamental que recoge de manera más precisa las argumentaciones dadas por el Ayuntamiento del Distrito Nacional (ADN) en el desarrollo del recurso.***

7. En este sentido, no estamos de acuerdo con la reconducción, en razón de que en esta materia el legislador ha prohibido la revisión de los hechos examinados por los tribunales del ámbito del Poder Judicial, para evitar que el recurso de revisión constitucional de sentencia se convierta en una cuarta instancia y garantizar la preservación del sistema de justicia y el respeto del principio de seguridad jurídica.

8. En este sentido, se debió declarar inadmisibles los recursos de revisión que nos ocupa, siguiendo los precedentes establecidos por este tribunal constitucional. En efecto, en la Sentencia TC/0124/14, del dieciséis (16) de junio, se estableció que:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*j. Del análisis de los documentos y de los alegatos del recurrente, se advierte que en la especie no está presente ninguna de las causales indicadas. **Ciertamente el recurrente se limitó a copiar varios textos de la Constitución y a manifestar su desacuerdo con la Sentencia núm. 304/10, dictada por la Segunda Sala de la Corte de Trabajo del Distrito Nacional el veintiocho (28) de octubre de dos mil diez (2010), y con la Sentencia núm. 606 dictada por la Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia el diecinueve (19) de septiembre de dos mil doce (2012), como si el Tribunal Constitucional fuere una cuarta instancia.***

*k. En efecto, el recurrente sostiene en su escrito que: **Fallar en la forma que lo hizo la Suprema Corte de Justicia violó una serie de preceptos constitucionales entre los cuales podemos citar el principio de la responsabilidad funcional de los poderes públicos que traen los artículos 4 y 8 de la Constitución de la República en la cual se sustentan los estados democráticos y dentro de los cuales se encuentra el Poder Judicial como principal responsable de velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes, lo que evidentemente no fue observado en la sentencia cuya revisión es os solicita. Del contenido del párrafo anterior se colige que el recurrente alega la comisión de violaciones de orden constitucional, sin embargo, en el caso hipotético de que las mismas fueren ciertas, no se vulneraría un derecho fundamental específico.***

*l. En este sentido, **procede declarar inadmisibile el recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional que nos ocupa, por***



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no haberse alegado ninguna de las causales previstas en el artículo 53 de la Ley núm. 137-11.²

9. El igual sentido se pronunció el Tribunal en la Sentencia TC/0152/14, del diecisiete (17) de julio, en la cual se estableció lo siguiente:

d. El caso que nos ocupa no satisface la exigencia prevista en el artículo 53.3, puesto que el hoy recurrente en revisión, a pesar de que menciona la alegada violación del artículo 39 de la Constitución, referido al principio de igualdad, al desarrollar el argumento lo dirige a cuestionar la aplicación del derecho al caso juzgado por parte de la Suprema Corte de Justicia, pues se limita a expresar que al no haberle aplicado a Lubricantes Dominicanos S.R.L. y Shell LTD., la Norma General núm. 2-98, constituye un privilegio selectivo y discriminatorio en favor de esas sociedades comerciales concernidas al caso en especial.

*e. En el contenido de su instancia, la recurrente apenas alude los artículos 73 y 74.4, ninguno de los cuales contempla derechos fundamentales propiamente, sino que el primero proclama la nulidad de los actos que subvierten el orden constitucional, y el segundo está referido al principio de aplicación en interpretación de los derechos y garantías, **no indicando cuáles derechos fundamentales estaban en conflicto en el caso juzgado por el Alto Tribunal, limitándose a expresar que la sentencia de la Suprema Corte violentó el precepto constitucional atinente a que los poderes público en caso de conflicto entre derechos fundamentales procuraran armonizar los bienes e interés protegido por esta Constitución, pretendiendo que este tribunal constitucional revise***

² Negritas nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuestiones de hecho que escapan de la competencia de este órgano constitucional, razón por la que el presente recurso de revisión debe ser declarado inadmisible por no cumplir con los requisitos exigidos por el artículo 53 de la referida ley núm. 137-11.

*f. En ese sentido, del estudio de la instancia que soporta el presente recurso de revisión de decisión jurisdiccional, resulta ostensible que los argumentos planteados por la parte recurrente, se circunscriben a determinar si la ley ha sido bien o mal aplicada al caso en particular, función que está reservada, de manera exclusiva, a la Suprema Corte de Justicia, como Corte de Casación, pues el debate que pretende sea conocido por este tribunal constitucional centra la atención en si la parte recurrida debió o no pagar el monto impositivo de RD\$ 50, 323, 434.38, determinado por concepto de impuestos sobre donaciones y por aplicación de la Norma General núm. 2-98, **por lo que el presente recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales deviene inadmisibile.**³*

Conclusión

Por las razones expuestas, consideramos que el Tribunal Constitucional debió declarar inadmisibile el presente recurso de revisión y no acogerlo como lo hizo, en razón de que el recurrente no indica cual es el derecho fundamental alegadamente violado.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

³ Negritas nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercemos la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y, en tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las razones que exponremos a continuación:

1. En la especie, el recurrente interpuso un recurso de revisión de decisión jurisdiccional contra la Sentencia núm. 791, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso Administrativo y Contencioso Tributario de la Suprema Corte de Justicia el veintiocho (28) de noviembre de dos mil doce (2012). El Tribunal Constitucional declaró su admisibilidad y acogió el recurso, anulando la referida sentencia y remitiendo el expediente a la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia.

2. Disentimos de la decisión tomada por la mayoría, tanto en cuanto a lo relativo a los motivos para determinar la admisibilidad del recurso, como en cuanto a la determinación de la alegada violación a derechos fundamentales. Por el contrario, consideramos que el recurso debió declararse inadmisibile al no comprobarse las violaciones alegadas, en primer lugar porque la Suprema Corte de Justicia decidió conforme al derecho, y en segundo lugar porque las alegadas violaciones con cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad.

I. SOBRE EL ARTÍCULO 53.

3. El artículo 53 instaura un nuevo recurso, el de revisión de decisión jurisdiccional y, al hacerlo, establece también, los requisitos para su admisión.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. Sobre el contenido del artículo 53.

4. Dicho texto reza: *“El Tribunal Constitucional tendrá la potestad de revisar las decisiones jurisdiccionales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, con posterioridad al 26 de enero de 2010, fecha de proclamación y entrada en vigencia de la Constitución, en los siguientes casos:*

1) Cuando la decisión declare inaplicable por inconstitucional una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza.

2) Cuando la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional.

3) Cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental, siempre que concurran y se cumplan todos y cada uno de los siguientes requisitos:

a) Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente en el proceso, tan pronto quien invoque la violación haya tomado conocimiento de la misma.

b) Que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación no haya sido subsanada.

c) Que la violación al derecho fundamental sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano jurisdiccional, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar.

Párrafo.- La revisión por la causa prevista en el Numeral 3) de este artículo sólo será admisible por el Tribunal Constitucional cuando éste considere que, en razón



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de su especial trascendencia o relevancia constitucional, el contenido del recurso de revisión justifique un examen y una decisión sobre el asunto planteado. El Tribunal siempre deberá motivar sus decisiones”.

5. Conviene detenerse en la redacción de estos párrafos. Todos se refieren a situaciones cumplidas, concretadas. No se trata, pues, de que, por ejemplo, en la causal segunda (53.2), el recurrente alegue que la decisión recurrida viola un precedente del Tribunal Constitucional, sino de que, efectivamente *“la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional”*. Ni de que, para poner otro ejemplo relativo a la causal tercera (53.3), el recurrente alegue la violación de un derecho fundamental, sino de que, efectivamente, *“se haya producido una violación de un derecho fundamental”*.

6. Según el texto, el punto de partida es que *“se haya producido una violación de un derecho fundamental”* (53.3) y, a continuación, en términos similares: *“Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado (...)”* (53.3.a); *“Que se hayan agotado todos los recursos disponibles (...) y que la violación no haya sido subsanada”* (53.3.b); y *“Que la violación al derecho fundamental sea imputable (...) con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo (...)”*⁴ (53.3.c).

7. Resaltamos, en efecto, particularmente respecto del 53.3 y de sus literales, la coherencia de su redacción, o bien *“la lógica interna de la norma (...), la uniformidad y precisión en el uso del idioma”*⁵. Reconocemos que el suyo no es el caso *“criticable”*⁶ de un texto que titubea *“entre el uso de uno y otro tiempo, combinando ambos en un mismo artículo sin ninguna razón aparente”*⁷, sino el de uno que tiene lo que todo texto normativo debe tener: *“una estructura lógica y*

⁴ En este documento, todas las negritas y los subrayados son nuestros.

⁵ Guzmán Ariza, Fabio J. *El lenguaje de la Constitución dominicana*, Academia Dominicana de la Lengua- Gaceta Judicial; Editora Corripio, Santo Domingo, 2012, pp. 22- 23.

⁶ Guzmán Ariza, Fabio J., Op. cit., p. 77.

⁷ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

coherente que lo identifique como tal y que, al mismo tiempo, facilite su inteligibilidad”⁸. Vista su claridad, es, pues, posible y pertinente hacer una interpretación literal del mismo.

8. Es conveniente establecer que este recurso ha sido “*diseñado en base al modelo del amparo constitucional español, y que la LOTCPC ha copiado casi literalmente de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español*”⁹: nuestro artículo 53.3 procede del artículo 44 español¹⁰, mientras que el párrafo del artículo 53 procede del artículo 50 de la referida ley española¹¹.

B. Sobre la naturaleza del recurso de revisión de decisión jurisdiccional, consagrado en el artículo 53.

9. Como hemos visto, el artículo 53 inicia estableciendo que: “*El Tribunal Constitucional tendrá la potestad de revisar las decisiones jurisdiccionales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, con posterioridad al 26 de enero de 2010, fecha de proclamación y entrada en vigencia de la Constitución en los siguientes casos (...)*”.

⁸ Guzmán Ariza, Fabio J. Op. cit., p. 91.

⁹ Jorge Prats, Eduardo. *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*. IUS NOVUM, Amigo del Hogar, 2011, p. 125. Dicha ley española fue modificada por la Ley núm. 6/2007.

¹⁰ Dice el artículo 44 español: “*1. Las violaciones de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, que tuvieren su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial, podrán dar lugar a este recurso siempre que se cumplan los requisitos siguientes:*

a) Que se hayan agotado todos los medios de impugnación previstos por las normas procesales para el caso concreto dentro de la vía judicial.

b) Que la violación del derecho o libertad sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano judicial con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que aquellas se produjeron, acerca de los que, en ningún caso, entrará a conocer el Tribunal Constitucional.

c) Que se haya denunciado formalmente en el proceso, si hubo oportunidad, la vulneración del derecho constitucional tan pronto como, una vez conocida, hubiera lugar para ello”. (Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Concordancias, comentarios y jurisprudencia. Editora COLEX, España, segunda edición, 2008, p. 182)

¹¹ Dice el artículo 50.1.b) español: “*Que el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales”.* (Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Concordancias, comentarios y jurisprudencia. Editora COLEX, España, segunda edición, 2008, pp. 277- 278).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Interesa detenernos en estas primeras líneas tuyas, para derivar una primera cuestión: la facultad del Tribunal Constitucional para revisar decisiones es, de entrada, limitada, pues opera solamente en relación con aquellas que cumplan con tres requisitos, dos de carácter cualitativo –(i) que sea una decisión jurisdiccional; y (ii) que la decisión haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada–, y otro de carácter temporal –(iii) que la decisión recurrida haya adquirido esta última calidad con posterioridad al veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010)–.

11. A pesar de que las disposiciones señaladas no parecen representar mayores dificultades en su aplicación, entendemos de suma importancia analizar el alcance de cada una, para determinar cuáles son los límites que el constituyente y el legislador han impuesto al Tribunal Constitucional con respecto a las decisiones que podrá revisar. Analizaremos únicamente los requisitos (ii) y (iii), relativos a la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, ya que para este caso en particular, por su obviedad, no es relevante el carácter de “*jurisdiccional*” de la decisión.

C. Un paréntesis necesario sobre la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, requerida para la admisión de los recursos de revisión de decisión jurisdiccional.

12. En cuanto al segundo requisito, referido en el precedente numeral 11 –que la decisión haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada–, Froilán Tavares explica de manera extensa cuándo una decisión adquiere la autoridad de la cosa juzgada y, asimismo, cuándo adquiere la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada. En cuanto a la autoridad de cosa juzgada señala que “*mientras la sentencia sea susceptible de ser atacada por las vías ordinarias de recurso, oposición o apelación, su autoridad de cosa juzgada es puramente provisional, y que es suspendida si uno de esos recursos es ejercitado*”¹².

¹² Tavares, Froilán. *Elementos de derecho procesal civil dominicano*; volumen II, octava edición, p. 444.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. Posteriormente precisa que “[c]uando estos recursos ordinarios han sido incoados infructuosamente, o cuando el plazo para interponerlos ha expirado, se dice que la sentencia ha “pasado en autoridad de cosa juzgada” o que ha “adquirido la autoridad de la cosa juzgada”. **Cuando no es susceptible de ser impugnada por una vía extraordinaria de recurso, revisión civil o casación, se dice que la sentencia es “irrevocable”**¹³.

14. A forma de ejemplo señala que “una sentencia contradictoria en primera instancia tiene inmediatamente autoridad de cosa juzgada, pasa en autoridad de cosa juzgada y **llega al mismo tiempo a ser irrevocable si no es objeto de apelación en el plazo correspondiente**”¹⁴. Asimismo dice que una sentencia “**llega a ser irrevocable cuando ya no puede ser impugnada por ninguna vía extraordinaria, o cuando éstas hayan sido ejercidas infructuosamente**”¹⁵.

15. De igual forma pone el ejemplo de una sentencia dictada en única instancia en defecto y explica que “una sentencia en defecto en única o última instancia, tiene de inmediato autoridad de cosa juzgada, pasa en fuerza de cosa juzgada cuando no es impugnada por oposición o cuando la oposición es desestimada, y **vendrá a ser irrevocable cuando los recursos extraordinarios hayan sido desestimados**”¹⁶.

16. Tomando en cuenta todo lo anterior, debemos concluir en que la calidad de la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada adquirida por una sentencia, no implica necesariamente que esta haya sido dada por la Suprema Corte de Justicia. O bien, implica que una sentencia puede adquirir la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, aunque no haya sido emitida por la Suprema Corte de Justicia. De hecho, como se ha dicho, una sentencia dictada en primera instancia, si no es recurrida dentro de los plazos establecidos por la ley, adquiere la autoridad de

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Tavares, Froilán. *Op. cit.*, p. 445.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ Tavares, Froilán. *Op. cit.*, p. 445.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la cosa irrevocablemente juzgada; asimismo, si se interpone uno de los recursos extraordinarios que la ley disponga contra la misma y el recurso es desestimado, también la decisión adquiere la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

17. En este sentido, es fundamental subrayar, además, que el hecho de que una decisión haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada no implica que se hayan agotado todos los recursos jurisdiccionales disponibles. En realidad, se trata de dos conceptos distintos y con implicaciones diferentes.

18. En efecto, siempre conforme los términos de la Ley núm. 137-11, el requisito de que se hayan agotado todos los recursos disponibles en el sistema legal es uno muy particular que solo aplica para aquellos recursos de revisión que se interpongan en virtud de la causal tercera establecida en el artículo 53 de la Ley núm. 137-11 (artículo 53.3), es decir, en virtud de que se haya producido la violación de un derecho fundamental; y no aplica para las causales primera (artículo 53.1) ni segunda (artículo 53.2) de revisión de decisiones jurisdiccionales; por lo que de ninguna manera puede establecerse como un requisito de carácter general para todos los recursos de revisión de decisiones jurisdiccionales, como se hace en esta sentencia.

19. El tercer requisito, al que nos referimos también en el numeral 12 –que la decisión jurisdiccional haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada con posterioridad al veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010)–, se encuentra contenido, como hemos visto, tanto en el artículo 277 de la Constitución como en la parte capital del artículo 53 de la Ley núm. 137-11.

20. De la lectura de dichos artículos debemos entender que el requisito consiste en que la decisión **haya adquirido** la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada con posterioridad al veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010). Dichos textos, en efecto, no establecen que la decisión debe haber sido **dictada** luego de la fecha indicada, sino que la condición de autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

debe haber sido **adquirida** con posterioridad a esta fecha. ¿Cuál es la importancia de esta precisión?

21. Efectivamente, tan pronto una decisión definitiva es dictada por la Suprema Corte de Justicia adquiere inmediatamente la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada; por lo cual, en ese escenario el momento en que se dicta la sentencia y el momento en el que la misma adquiere la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, es exactamente el mismo. No obstante, y como explicamos previamente, una decisión no adquiere la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada únicamente cuando es dictada por la Suprema Corte de Justicia, pues existen otros escenarios en los cuales una decisión puede adquirir dicha condición.

22. He ahí la importancia de identificar y distinguir estos dos conceptos, garantizando su correcta y justa aplicación. A forma de ejemplo, analicemos el caso de una decisión de apelación que haya sido dictada en diciembre de dos mil nueve (2009), recurrida en casación en tiempo hábil y rechazado –este recurso– en el dos mil trece (2013). Si tomamos como referencia la fecha en que se dictó la decisión de apelación, entonces esta, que ya adquirió la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, no podría ser revisada por el Tribunal Constitucional, porque fue **dictada** antes de enero de dos mil diez (2010). Sin embargo, si nos suscribimos a la literalidad de los textos referidos y tomamos en cuenta el momento en que la decisión de apelación adquirió la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, que fue cuando la Suprema Corte de Justicia rechazó el recurso de casación, es decir, en el dos mil trece (2013), entonces vemos que se trata de una decisión de una corte de apelación que podría ser revisada por el Tribunal Constitucional, siempre que cumpla con los demás requisitos que veremos más adelante.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

D. De vuelta con la naturaleza del recurso de revisión de decisión jurisdiccional.

23. Continuando con el análisis de la parte capital del artículo 53, la parte inicial del texto plantea que el recurso será posible “*en los siguientes casos*”, expresión que es obviamente excluyente en el sentido de que tal posibilidad recursiva sólo será posible en los casos que ella señala.

24. Este recurso es extraordinario, en razón de que no procede para plantear cualquier cuestión, sino única y exclusivamente aquellas dispuestas de manera expresa por dicho texto.

25. Este recurso es, además, subsidiario, en el caso particular de la causal tercera establecida en el artículo 53.3, la cual analizaremos posteriormente, en vista de que, como exige el artículo 53.3. a), el derecho fundamental vulnerado debe haberse incoado previamente en el proceso y, como plantea el 53.3.b), deben haberse agotado todos los recursos disponibles sin que la violación haya sido subsanada.

26. Y, sobre todo, este recurso “*es claramente un recurso excepcional*”¹⁷, porque en él no interesa “*ni debe interesar la disputa o conflicto que subyace al mismo, sino únicamente si en la resolución de dicho conflicto se han vulnerado o no derechos fundamentales. No es la administración de justicia lo que interesa, sino que no haya fallos en el procedimiento de administración de justicia en lo que a derechos fundamentales y libertades públicas se refiere*”¹⁸. Este recurso, en efecto, ha sido diseñado para ser interpuesto cuando “*falla la garantía de la protección de los derechos, para corregir los errores que se pueden cometer en el interior del sistema de protección de los derechos diseñado por el constituyente*”¹⁹.

¹⁷ Jorge Prats, Eduardo Op. Cit., p. 125.

¹⁸ Pérez Royo, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. En: Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., pp. 126- 127.

¹⁹ Pérez Royo, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. En: Jorge Prats, Eduardo. Op. cit., p. 126.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27. Se trata de un recurso que, al tiempo de satisfacer determinadas necesidades del sistema de justicia –sobre todo las surgidas con la nueva estructura judicial e institucional prohijada por la Constitución de dos mil diez (2010), particularmente por la entrada a juego del Tribunal Constitucional y su rol como órgano de cierre del sistema de justicia–, garantiza su integridad y funcionalidad. Tal es la razón por la que, al tiempo de abrir esta posibilidad recursiva, la misma, conforme su naturaleza excepcional, queda sujeta a unas condiciones particularmente exigentes y rigurosas, excepcionales en el universo normativo de dicha ley.

E. Sobre el sentido del artículo 53 y la naturaleza de su contenido.

28. Así, el artículo 53 establece, aparte de los requisitos de admisibilidad enunciados previamente, las causales por las que el recurso de revisión de decisión jurisdiccional puede ser admitido. Estas son independientes entre sí; constituyen llaves que abren por separado la posibilidad de que una decisión sea revisada. Son tres:

29. La primera (53.1) es: *“Cuando la decisión declare inaplicable por inconstitucional una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza”*.

30. La segunda (53.2) es: *“Cuando la decisión viole un precedente del Tribunal Constitucional”*.

31. En virtud de que al Tribunal todavía no se le han presentado recursos de revisión de decisión jurisdiccional en esos dos escenarios y de que la especie se refiere a la causal establecida en el artículo 53.3, focalizaremos nuestra atención en esta última, que es: *“Cuando se haya producido una violación de un derecho fundamental”*. Aquí, el requisito es que se haya producido la violación a un derecho fundamental. Así, antes de analizar si se cumplen con los supuestos a los que este



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

numeral subordina la admisibilidad del recurso, es preciso verificar si, en efecto, se produjo una violación a un derecho fundamental.

32. Si se verifica que no se ha producido, no es necesario continuar analizando los requisitos siguientes y el Tribunal debe inadmitir el recurso. Como explicamos antes, no se trata de verificar que el recurrente *haya alegado la vulneración* de un derecho fundamental, sino de comprobar que, en efecto, se produjo la vulneración a un derecho fundamental. Tales son los términos del artículo 53, especialmente del 53.3; tal es, pues, el sentido que debe observar el Tribunal. Si el Tribunal se limitara a verificar que el recurrente haya alegado la violación de un derecho fundamental, el recurso sería admisible con mucha frecuencia, porque ésta es la alegación que usualmente formulan los recurrentes para acceder al recurso. Tal situación contradiría gravemente el propósito y la naturaleza del recurso y convertiría a este recurso en uno ordinario.

33. Es discutible, ciertamente, que en fase de admisión se proceda a comprobar la vulneración del derecho. En este sentido, pensamos que, en todo caso, y especialmente cuando se requiera el estudio y la ponderación de multiplicidad de pruebas y documentos, el Tribunal tiene, siempre conforme los términos del artículo 53 respecto de la admisibilidad del recurso, la obligación de, por lo menos, verificar la existencia de alguna evidencia que apunte a que hubo una vulneración de un derecho fundamental o que dicha vulneración sea discutible. Lo que en ningún caso puede hacer el Tribunal es admitir un recurso por el simple hecho de que el recurrente “alega” que se le vulneró un derecho, porque, como indicamos previamente, esto haría que el recurso fuera admisible mucho más veces de lo que en realidad es necesario en la justicia constitucional, retrasando procesos en los que es necesario que el Tribunal se pronuncie para garantizar la supremacía de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales vulnerados.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

34. Si, por el contrario, el Tribunal comprueba que se produjo la violación a un derecho fundamental, tendrá, entonces, que proceder a verificar que **“concurran y se cumplan todos y cada uno”**—son los términos del 53.3— de los requisitos exigidos para esta causal; a saber:

35. *“a) Que el derecho fundamental vulnerado se haya invocado formalmente en el proceso, tan pronto quien invoque la violación haya tomado conocimiento de la misma”*. En este sentido, el Tribunal tiene la obligación de verificar si el recurrente alegó la violación que hoy pretende subsanar en el momento en que tuvo conocimiento de la misma. Por tanto, tal y como indica la doctrina, no basta con que haya existido un proceso previo a la interposición del recurso, del que hayan conocido los tribunales ordinarios, sino que *“a estos se les ha tenido que dar la oportunidad efectiva de reparar la lesión de derechos denunciada, puesto que son los ‘garantes naturales’ de los derechos fundamentales”*²⁰. Si se comprueba que no se invocó, por mucho que se haya violado el derecho en cuestión, no se cumplirá este requisito y el Tribunal deberá inadmitir el recurso. Si, por el contrario, se verifica el cumplimiento de este requisito, el Tribunal deberá, entonces, pasar a comprobar el requisito siguiente.

36. *“b) Que se hayan agotado todos los recursos disponibles dentro de la vía jurisdiccional correspondiente y que la violación no haya sido subsanada”*. El Tribunal Constitucional español ha establecido que esta exigencia tiene por objeto permitir que los órganos jurisdiccionales puedan examinar y, en su caso, corregir la lesión del derecho fundamental. Y, en este sentido, ha precisado que no se trata de agotar *“todos los recursos imaginables en un examen de todo el ordenamiento procesal, sino aquellos que pueden conducir a remediar la lesión (...)”*²¹.

²⁰ Pérez Tremps, Pablo. *Los procesos constitucionales. La experiencia española*; PALESTRA, Perú, 2006, p. 125.

²¹ STC, 2 de diciembre de 1982.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

37. Si se verifica que el recurrente no agotó los recursos disponibles, no se cumple este requisito, el recurso debe ser inadmitido y, como en el caso anterior, no es necesario continuar el análisis de los demás requisitos. Si, por el contrario, el Tribunal comprueba el cumplimiento de este requisito, debe continuar, entonces, con la verificación del siguiente. Como se aprecia, y ya habíamos adelantado, el agotamiento de los recursos disponibles no es un requisito general para todos los recursos de revisión que se interpongan por ante el Tribunal Constitucional, sino que es un requisito de admisibilidad para los recursos que se introducen por la causal tercera, establecida en el artículo 53.3, es decir, que “se haya producido la violación de un derecho fundamental”.

38. En relación con este artículo 53.3.b), es preciso verificar dos situaciones: (i) si los recursos que existen dentro del sistema legal han sido agotados por el recurrente; y (ii) si, aun agotados dichos recursos, la violación no ha sido subsanada.

39. En este sentido, el requerimiento no se refiere a que la sentencia provenga como resultado del último recurso posible dentro del ordenamiento jurídico, sino que el recurrente haya agotado los recursos disponibles y que habiéndolos agotados, la violación persista. Por tanto, si, por ejemplo, la violación se produce por una actuación del tribunal de apelación, para que el recurso de revisión contra esa decisión sea admisible, el recurrente debe haber agotado previamente los demás recursos disponibles, en ese caso, el recurso de casación y que, además, la decisión de este último no haya subsanado la violación al derecho fundamental.

40. El tercer requisito que establece el artículo 53.3 es: *“Que la violación al derecho fundamental sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano jurisdiccional, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que dicha violación se produjo, los cuales el Tribunal Constitucional no podrá revisar”*. Lo anterior significa *“que o bien en la sentencia recurrida en revisión se violó el derecho fundamental o bien en dicha sentencia no*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se corrigió la vulneración del derecho efectuada en otras instancias”²². En otras palabras, este requisito se refiere a que el órgano que dictó la decisión recurrida sea el responsable de que se haya producido la violación, bien sea porque no la subsanó cuando se le presentó, o porque haya producido la vulneración directamente. Si el Tribunal comprueba que la violación no es imputable en los términos de la ley, el requisito no se cumple, el recurso debe ser inadmitido y, como en los casos anteriores, no es necesario continuar con la comprobación del requisito siguiente. Si, por el contrario, se verifica el cumplimiento de este requisito, esto, sin embargo, todavía no será suficiente para admitir el recurso y debe determinar, entonces, lo que ordena el párrafo del artículo 53.

41. El párrafo dice: *“La revisión por la causa prevista en el numeral 3) de este artículo sólo será admisible por el Tribunal Constitucional cuando este considere que, en razón de su especial trascendencia o relevancia constitucional, el contenido del recurso de revisión justifique un examen y una decisión sobre el asunto planteado. El tribunal siempre deberá motivar sus decisiones”. Este requisito “*confiere una gran discrecionalidad al Tribunal Constitucional a la hora de admitir la revisión*”²³, si bien ella no puede asimilarse a la arbitrariedad.*

42. En este sentido, la expresión *“sólo será admisible”*, lejos de establecer que tal es el único requisito de admisibilidad contenido en el artículo 53, confirma, por el contrario, que los requisitos que el mismo contiene se refieren a la admisión del recurso. El sentido de la expresión es que, aun satisfechos todos los anteriores requisitos de admisibilidad, el recurso *“sólo será admisible”* si se reúne, también, este último, el de la especial trascendencia o relevancia constitucional. O bien, que los anteriores requisitos de admisibilidad no son suficientes sin este último.

²² Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 128.

²³ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 129.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

43. En efecto, no nos parece razonable pensar que la admisibilidad del recurso, a la que la Ley consagra un artículo completo –el 53–, y una actuación particular –prevista en el 54, como veremos más adelante–, esté referida únicamente, como han planteado algunos, a lo que establece el párrafo del artículo 53. Recordemos, en este sentido, que esta exigencia es la misma que la Ley hace en el artículo 100 para el recurso de revisión constitucional de amparo, en cuyo caso, sin embargo, no consagra un procedimiento particular para su admisibilidad, como sí hace respecto de este recurso, para el cual exige la comprobación de todos los requisitos establecidos en el 53.3, incluida, por supuesto, la especial trascendencia o relevancia constitucional.

44. El significado del párrafo del artículo 53 no pudo ser mejor explicado por el académico y exmagistrado del Tribunal Constitucional español, Manuel Aragón Reyes: “La vulneración de derechos ya no será suficiente, por sí sola, para otorgar (y antes, admitir) el amparo, sino sólo y exclusivamente si el caso posee esa 'especial trascendencia constitucional', cuya justificación 'expresa' (así debe interpretarse) es carga que, en la demanda, ha de soportar el recurrente (nuevo art. 49.1 LOTC), que habrá de entender, a partir de ahora, que no le bastará con justificar que la vulneración de derechos se ha producido, sino que su amparo sólo será admitido si justifica suficientemente en la demanda la especial trascendencia constitucional del asunto y así es apreciada por el Tribunal Constitucional”²⁴. De manera que si, finalmente, el Tribunal aprecia que se ha producido la violación a un derecho fundamental y que se cumplen cada uno de los requisitos del artículo 53.3, incluido su párrafo, procederá, entonces –y sólo entonces, vale subrayar–, a admitir el recurso y, consecuentemente, a pronunciarse sobre el fondo, en cuyo caso deberá acogerlo o rechazarlo. Si el recurso es acogido, el Tribunal revocará la sentencia recurrida; identificará los derechos vulnerados, su violación y establecerá su criterio al respecto; y, conforme los artículos 54.9 y 54.10 de la Ley núm. 137-11, remitirá

²⁴ Aragón Reyes, Manuel. *La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*; Revista Española de Derecho Constitucional, número 85, enero-abril 2009, p. 35. En la más reciente modificación a esta ley, en 2007, se estableció la obligación, a cargo del recurrente, de justificar expresamente la especial trascendencia y relevancia constitucional del asunto planteado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el asunto al tribunal que dictó la sentencia anulada para que conozca “*nuevamente del caso, con estricto apego al criterio establecido por el Tribunal Constitucional en relación del derecho fundamental violado*”. Si el recurso es rechazado, el Tribunal confirmará la sentencia recurrida.

45. En fin que en el orden previsto por el texto legal, siguiendo la lógica de su estructura, el Tribunal determina, primero, a cuál de los tres escenarios lo conduce el contenido del recurso. Colocado en el tercer escenario (53.3), procede entonces a verificar los requisitos cuyo cumplimiento se exige para entrar a este y, una vez en él, tomar las decisiones que correspondan.

46. No nos parece correcto operar en otro sentido. Determinar, por ejemplo, que se cumple lo dispuesto en el párrafo, respecto de la especial trascendencia y relevancia constitucional, sin antes haber establecido que se cumple “*la causa prevista en el numeral 3)*” –que “*se haya producido una violación de un derecho fundamental*”– a la que está referido y subordinado dicho párrafo.

47. Tampoco nos parece correcto verificar que se cumplen los literales a), b) y c) del numeral 3) sin que antes se compruebe el cumplimiento de lo que establece dicho numeral, es decir, que “*se haya producido la violación de un derecho fundamental*”.

48. Operar de esa manera no sólo contradice la lógica interna del texto legal sino que, además, por lo inútil, carece de sentido. En efecto, ¿qué sentido tiene comprobar la invocación previa, el agotamiento de los recursos disponibles y la imputabilidad al órgano si no comprueba antes que es cierto el objeto de la invocación, de los recursos y de la imputabilidad, es decir, que es veraz la violación reclamada?

49. Aparte el sentido que ha dado al artículo 53 –del que discrepamos en estas líneas–, la mayoría ha hecho dos reparos fundamentales a nuestra posición: uno, que los referidos requisitos no son de admisibilidad; y otro, que el Tribunal no puede



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

verificar que se haya producido la violación de un derecho fundamentales –conforme lo establece el 53.3–, por lo que es necesario subvertir la lógica del texto y verificar, entonces, sus requisitos [53.3.a), 53.3.b), 53.3c) y párrafo] antes que la causal a la que estos se subordinan. Ambos los veremos a continuación.

II. SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE REVISIÓN DE DECISIÓN JURISDICCIONAL.

50. Como hemos explicado, el artículo 53 consagra “*los presupuestos de admisibilidad*”²⁵ del recurso.

51. La admisibilidad de un recurso o de una acción está directamente relacionada con el cumplimiento de los requisitos que ha establecido el legislador para interponerlos.

52. Conforme ha establecido el Tribunal Constitucional de Venezuela, la “*admisibilidad de la pretensión*”, se encuentra referida al cumplimiento de los requisitos legales (generalmente de orden público) que permitan su tramitación. Por interpretación en contrario, la *inadmisibilidad de la pretensión* se produce por la insatisfacción de esas exigencias que impiden la continuación del proceso, cuya implicación directa en el orden procesal lo estatuye como de orden público, lo cual impide que se declare la inadmisibilidad de la acción bajo un supuesto ajeno al establecido expresamente en la ley y esta declaratoria de inadmisibilidad no difiere (como en el caso de la admisibilidad), el análisis del fondo de lo pretendido, sino que lo impide.²⁶

53. En todo caso, la admisibilidad es asunto fundamental. Más, en la jurisdicción de un tribunal constitucional, usualmente el órgano de cierre del sistema de justicia.

²⁵ Jorge Prats, Eduardo. Op. Cit., p. 122.

²⁶ Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Venezuela. Exp.- 03-1886.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Poco importa, en efecto, que los resultados concretos para quien interpone el recurso, sean prácticamente los mismos si el Tribunal lo inadmite, que si lo admite y lo rechaza. Es mucho más lo que está en juego: es el mandato de la ley, lo que en ningún caso es algo menor; es la funcionalidad del recurso mismo, el objeto para el que fue diseñado, el rol que tiene asignado; es la integridad de la jurisdicción en la que está previsto que opere dicho recurso; y es, con todo, la lógica de funcionamiento de todo el sistema.

54. Aunque con frecuencia no se reconozca, los usuarios del sistema de justicia – nos referimos específicamente a los abogados–, tienen la responsabilidad de contribuir, con sus actuaciones, a su mejor funcionamiento. Es claro, sin embargo, que en ningún caso pararán mientes para crear situaciones donde en realidad no las hay y acceder a cualquier jurisdicción a promover ante ellas cualquier tipo de recursos en defensa de sus particulares intereses.

55. Ante esta realidad –universal, no sólo dominicana–, los tribunales tienen la responsabilidad de evitar que tales actuaciones, ejercidas con absoluta libertad, puedan distorsionar el sistema o afectar su funcionamiento. La del Tribunal Constitucional es aún mayor.

56. Sobre la admisibilidad de este tipo de recursos, el Tribunal Constitucional de Perú ha explicado que *“el proceso de amparo en general y el amparo contra resoluciones judiciales en particular no pueden constituirse en mecanismos de articulación procesal de las partes, mediante los cuales se pretenda extender el debate de las cuestiones sustantivas y procesales ocurridas en un proceso anterior, sea éste de la naturaleza que fuere y que haya sido resuelto por los órganos jurisdiccionales ordinarios, pues no constituye un medio impugnatorio que continúe revisando una decisión que sea de exclusiva competencia de la jurisdicción ordinaria, facultad que constituye la materialización de la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional que la Constitución Política reconoce a este*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Poder del Estado; a menos que pueda constatarse un proceder manifiestamente irrazonable, que no es el caso. **Que el amparo contra resoluciones judiciales requiere como presupuestos procesales indispensables la constatación de un agravio manifiesto a los derechos fundamentales** de las personas que comprometa seriamente su contenido constitucionalmente protegido (RTC N° 02363-2009-PA/TC); presupuesto básico sin el cual la demanda resulta improcedente.²⁷*

57. En la raíz de todo esto se encuentra, también, la naturaleza del propio Tribunal Constitucional. Como ha señalado la doctrina, el Tribunal Constitucional no es una “*super casación*” de las resoluciones de los tribunales ordinarios, porque no es misión suya revisar la concepción jurídica causal de los fallos de los tribunales o examinar si se adecuan al derecho ordinario objetivo, formal o material; si bien corresponde al Tribunal Constitucional obligar a todos los poderes públicos a la más estricta observancia de los preceptos constitucionales y, en tal virtud, revisar la aplicación o interpretación que los tribunales ordinarios han realizado de tales normas fundamentales.²⁸

58. En efecto, “*el Tribunal Constitucional no puede convertirse en juez supremo de cualquier asunto, tanto por razones prácticas como institucionales. (...) El Tribunal Constitucional, aunque resulte difícil delimitar su ámbito material de actuación allí donde existe un recurso como el recurso de amparo, debe limitar su campo de actuación evitando la tentación de convertirse en un tribunal de justicia más, que revisa las decisiones de los demás órganos, centrándose sólo en aquellas cuestiones que posean mayor relevancia e interés constitucional y evitando innecesarias tensiones institucionales*”²⁹.

²⁷ Tribunal Constitucional de Perú. RTC No. 03333-2011-PA/TC

²⁸ Martínez Pardo, Vicente José. *El recurso de amparo constitucional: consideraciones generales*. [En línea] Disponible en: www.enj.org. Consultado el 15 de mayo de 2013.

²⁹ Pérez Tremps, Pablo. *Los procesos constitucionales. La experiencia española*; PALESTRA, Perú, 2006, pp. 155- 156.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

59. En todo esto va, además, la “*seguridad jurídica*” que supone la “*autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada*” de una decisión para las partes envueltas en un proceso, de modo que, terminado un caso conforme las posibilidades que provee la legislación, éste no pueda ser revisado sino en casos muy excepcionales.

60. En este sentido, el recurso de revisión de decisión jurisdiccional modula el principio de la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, en la medida en que permite al Tribunal Constitucional modificar una decisión que tenga este atributo, a los fines de cumplir con su función de salvaguardar los derechos fundamentales que sean violados en el marco de un proceso jurisdiccional ordinario. Pero, eso sólo puede ocurrir, como hemos visto, en los muy específicos y excepcionales casos señalados. Esta es, en efecto, una posibilidad que no puede estar –y no está– abierta para todos los casos, sino sólo para aquellos que, superados los rigurosos filtros que la ley impone, puedan acceder a este recurso, ser admitidos por el Tribunal Constitucional y, consecuentemente, ser conocidos y decididos por éste.

61. Es lo que ocurre con el recurso de revisión de decisión jurisdiccional, cuyas condiciones de admisibilidad son establecidas por el artículo 53 y, por cierto, confirmadas por el artículo 54 de la misma ley.

A. Sobre el artículo 54 de la Ley núm. 137-11.

62. El artículo 54 establece el procedimiento que rige el recurso de revisión de decisión jurisdiccional, que incluye aspectos de admisibilidad que el Tribunal tiene que evaluar y respecto de ellos decidir.

63. El texto establece, incluso, una fase primera para la admisión y una posterior para la decisión del recurso, conforme los términos:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

63.1 Del artículo 54.5, que reza: *“El Tribunal Constitucional tendrá un plazo no mayor de treinta días, a partir de la fecha de la recepción del expediente, para decidir sobre la admisibilidad del recurso. En caso de que decida admitirlo deberá motivar su decisión.”*

63.2. Del artículo 54.6, que establece que la admisibilidad será decidida *“en Cámara de Consejo, sin necesidad de celebrar audiencia”*. Y

63.3. Del artículo 54.7, que dice: *“La sentencia de revisión será dictada por el Tribunal Constitucional en un plazo no mayor de noventa días contados a partir de la fecha de la decisión sobre la admisibilidad del recurso.”*

64. En relación con la segunda fase, conviene retener lo que establecen:

64.1. El artículo 54.8, que expresa: *“La decisión del Tribunal Constitucional que acogiere el recurso, anulará la sentencia objeto del mismo y devolverá el expediente a la secretaría del tribunal que la dictó.”* Y

64.2. El artículo 54.10, que dice: *“El tribunal de envío conocerá nuevamente del caso, con estricto apego al criterio establecido por el Tribunal Constitucional en relación del derecho fundamental violado o a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma cuestionada por la vía difusa.”*

65. Sin embargo, el Tribunal decidió tomar ambas en una sola sentencia, en cuya estructura atiende y resuelve, primero, la admisibilidad del recurso y, luego, el fondo del mismo. Tal fue el contenido de su decisión en la Sentencia TC/0038/12, del trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012). En esta, el Tribunal reconoció que *“debe emitir dos decisiones, una para decidir sobre la admisibilidad o no del recurso, y la otra, en el caso de que sea admisible, para decidir sobre el fondo de la revisión constitucional de la sentencia”*; y, en aplicación de los principios de celeridad, de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

economía procesal y de efectividad, resolvió decidir “*la admisibilidad y el fondo del recurso mediante una sola decisión*”.

66. Precisamente, el hecho de que el legislador haya contemplado la necesidad de dos sentencias, una de admisibilidad y otra de fondo, evidencia la importancia de la fase de admisibilidad y, consecuentemente, la necesidad de que el Tribunal pondere y analice a fondo los requisitos o filtros creados por el legislador para admitir dicho recurso.

67. Así, conviene destacar que la salida del recurso –una decisión “*en relación del derecho fundamental violado*” (54.10)– es coherente con la entrada al mismo –que “*se haya producido una violación de un derecho fundamental*” (53.3)–. Verificada esta última para la admisión del recurso, como planteamos, su decisión conduce a la única solución posible, la fijación del criterio del Tribunal con respecto a la vulneración previamente identificada, en la que deberá establecer los lineamientos a ser seguidos por el tribunal del cual emanó la decisión inicialmente, para emitir su nueva decisión, conforme los artículos 54.9 y 54.10 ,así como todos los demás tribunales del país, para la interpretación, aplicación y protección del derecho en cuestión.

B. Sobre el tratamiento dado por el Tribunal Constitucional dominicano al artículo 53.

68. Conviene, por supuesto, revisar el tratamiento que ha dado el Tribunal Constitucional dominicano a este recurso.

69. Se puede apreciar que la posición que sustentamos en este voto no es nueva para el Tribunal, por cuanto éste la había tomado, no en una sino en varias ocasiones. En efecto:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

69.1: En su Sentencia TC/0057/12 declaró inadmisibile el recurso, fundado en que no se cumplía con el requisito c) del 53.3, toda vez que **“la aplicación, en la especie, de la norma precedentemente descrita ha sido apegada a lo dispuesto por el legislador y, en consecuencia, no es imputable a la Suprema Corte de Justicia la comisión de una acción o una omisión cuya consecuencia haya sido la violación de un derecho fundamental”**.

69.2: Asimismo, en su Sentencia TC/0064/12 declaró inadmisibile el recurso, en virtud de que “el pedimento **no es un fundamento que tenga la trascendencia y la relevancia** constitucional suficientes, **al no constituir violación a algún derecho tutelado por este tribunal**”. Es decir, no hay violación a derecho fundamental ni, consecuentemente, relevancia o trascendencia constitucional, por lo que se inadmite el recurso.

69.3: De igual manera, en su Sentencia TC/0065/12, declaró inadmisibile el recurso debido a que **“en la especie ha quedado comprobado la no vulneración del derecho de propiedad alegado por las recurrentes, y al no existir la conculcación al derecho fundamental invocado, el presente recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales deviene en inadmisibile”**.

69.4: También, el Tribunal en su Sentencia TC/0001/13 declaró inadmisibile el recurso porque dicho caso no tenía **“especial trascendencia o relevancia constitucional, en razón de que el tribunal que dictó la sentencia recurrida se limitó a declarar la perención de un recurso de casación (...)”**, y por tanto **“no se suscitó ninguna discusión relacionada a la protección de los derechos fundamentales”**. Y

69.5: Igualmente, en su Sentencia TC/0069/13, declaró inadmisibile el recurso, fundado en que en ese caso **“no existe la posibilidad de vulnerar derechos fundamentales, y por tanto el recurso (...) no cumple con los supuestos de las decisiones jurisdiccionales a las que se contrae el artículo 53”**.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

69.6: Más recientemente, en su Sentencia TC/0121/13 estableció que “al no constituir la omisión de estatuir un error puramente material, no se verifica violación alguna a los derechos fundamentales de los recurrentes (...). En consecuencia, la interposición por parte de los recurrentes de la revisión constitucional en la especie no cumple con la normativa prevista en el citado artículo 53.3 de la Ley No. 137-11, por lo que procede inadmitir el recurso que nos ocupa”.

70. Hay que decir, sin embargo, que junto a lo anterior, el Tribunal ha dado un tratamiento diferente a la admisibilidad del recurso en muchos otros casos, por lo hay que reconocer que, si a precedentes vamos, el Tribunal los tiene en ambos sentidos.

71. Conviene retener, en todo caso, que muchos de los recursos que el Tribunal ha admitido, han sido rechazados por no cumplir con lo que el 53.3 establece, es decir, que “*se haya producido la violación de un derecho fundamental*”.

III. EL QUID DE LA PROHIBICIÓN DE REVISAR LOS HECHOS EN LOS RECURSOS DE REVISION DE DECISION JURISDICCIONAL.

72. Como avanzamos, una de las razones que ha guiado a la mayoría en esta decisión se desprende de la prohibición de revisar los hechos, consagrada en el artículo 53.3.c). Nos parece, sin embargo, que esta no es bien entendida.

73. Se ha dicho, en efecto, que el Tribunal no puede verificar la violación de un derecho fundamental, como exige el 53.3, porque no puede revisar los hechos, como consagra el 53.3.c).

74. Resulta interesante, por cierto, notar que este planteamiento no cuestiona la pertinencia de comprobar, a la entrada del recurso, que “*se haya producido una*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

violación de un derecho fundamental”, sino que se resigna ante la supuesta imposibilidad de hacerlo.

75. Resulta igualmente interesante –y hasta curioso– apreciar que, sin que se aporte alguna explicación razonable, tal imposibilidad no se considere para verificar, también a la entrada del recurso, la invocación previa de la vulneración reclamada, ni para comprobar el agotamiento previo de todos los recursos disponibles sin que la violación haya sido subsanada, ni para establecer la imputabilidad inmediata y directa al órgano jurisdiccional del que proviene la decisión recurrida.

76. En relación con esto último, sin embargo, precisamos que, por ejemplo, la comprobación de que el derecho de defensa, cuya vulneración usualmente sirve de base a este recurso, no se ha producido en vista de que la recurrente participó en el proceso y defendió sus intereses, en nada se diferencia de la comprobación de que el derecho vulnerado se invocó previamente en el proceso ni de la comprobación de los otros dos requisitos del 53.3. Cada una de estas actuaciones se relaciona de la misma forma con los hechos. Ninguna de aquellas implica la revisión de estos. Y lo mismo, pues, debería considerarse a la hora de comprobar que *“se haya producido una violación de un derecho fundamental”*.

77. En todo caso, como ya avanzamos y demostraremos en estas líneas, esa imposibilidad no es tal, es una imposibilidad mal entendida.

78. Por supuesto que el Tribunal no puede revisar los hechos contenidos en el recurso. Pero no es eso lo que está en juego aquí. Lo que está en juego, como en otros aspectos de este artículo 53, es lo que se aprehende de esa norma, en este caso lo que se entiende por revisar los hechos.

79. La imposibilidad de revisar los hechos es coherente con la naturaleza del recurso. Se trata de un recurso excepcional y, en tal virtud, no es *“un recurso*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

universal de casación”³⁰ ni, como ha dicho el Tribunal Constitucional español, “*una tercera instancia*”³¹ ni “*una instancia judicial revisora*”³². Este recurso, en efecto, “*no ha sido instituido para asegurar la adecuación de las resoluciones judiciales a la realidad de los hechos o a la idea que acerca de estos tengan las partes*”³³. Hacerlo sería anacrónico pues conllevaría que “*los ámbitos constitucionalmente reservados al Poder Judicial, de una parte, y al TC, de la otra, quedarían difuminados*”³⁴.

80. En este sentido, el Tribunal Constitucional español ha rechazado la “*constante pretensión*”³⁵ de que mediante este recurso se revisen íntegramente los procesos “*penetrando en el examen, resultado y valoración de las pruebas practicadas y justeza o error del derecho aplicado y de las conclusiones alcanzadas en las sentencias allí dictadas, erigiendo esta vía del amparo constitucional en una auténtica superinstancia, si no en una nueva casación o revisión.*”³⁶

81. Así, ha reiterado la alta corte española que, en realidad, “*en esta clase de recursos la función del T.C. se limitará a concretar si se han violado o no los derechos o libertades del demandante, preservándolos o restableciéndolos, más absteniéndose de cualquier otra consideración sobre la actuación de los órganos jurisdiccionales (...), porque (...) en el amparo constitucional no pueden hacerse valer otras pretensiones que las dirigidas a restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de las cuales se formuló el recurso.*”³⁷

³⁰ Fernández Farreres, Germán. *El Recurso de Amparo según la Jurisprudencia Constitucional*; Marcial Pons, Madrid, 1994, p. 35.

³¹ *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Editora COLEX, segunda edición, 2008, España, p. 221.

³² *Ibíd.*

³³ *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Op. cit., p. 231.

³⁴ Fernández Farreres, Germán. Op. Cit., p. 310.

³⁵ STC 105/83, 23 de noviembre de 1983. En: Portero Molina, José Antonio. *Constitución y jurisprudencia constitucional*; séptima edición corregida y aumentada con jurisprudencia, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 477.

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ *Ibíd.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

82. Ha reiterado, asimismo: *“La justicia constitucional de amparo no es, en modo alguno, una instancia de revisión y por ello no es la actuación global de un determinado órgano judicial en un determinado proceso objetivada en una Sentencia también determinada lo que constituye el objeto del proceso de amparo constitucional, sino tan solo aquellas violaciones de derechos y libertades que tengan ‘su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano jurisdiccional’ (art. 44.1 de la LOTC). Es más: tales posibles violaciones han de ser enjuiciadas ‘con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que aquellas se produjeron acerca de los que, en ningún caso, entrará a conocer el Tribunal Constitucional’”*³⁸.

83. Como se aprecia, el sentido de la expresión *“con independencia de los hechos”* es que, separadamente de los hechos que explican el proceso, el Tribunal se limitará a verificar que se ha producido la violación de un derecho fundamental y que ella es imputable al órgano judicial del que proviene la sentencia recurrida, sea porque la generó o sea porque no la subsanó. Así, *“con independencia de los hechos”*, de ninguna manera significa que el Tribunal ha de operar de espaldas a los hechos, sino que, de frente a ellos, focaliza su actuación en lo relativo a la vulneración de derechos fundamentales que se le presenta en el recurso.

84. El quid de la prohibición de revisar los hechos está en que el Tribunal, en el marco del recurso, tiene que asumir –y asume– como veraces y válidos *“los hechos inequívocamente declarados”*³⁹ en las sentencias recurridas mediante el recurso. El Tribunal tiene que partir –y parte– de unos hechos que le son dados y que no puede revisar, no puede modificar.

³⁸ ATC 110/81. En: Fernández Farreres, Germán. Op. Cit., p. 312. Precisa este autor: *“El ATC 110/81, f.j.1, entre los primeros pronunciamientos sobre esta cuestión (con posterioridad, entre otros muchos, AATC 119/83, 359/83, 595/83, 20/84, 178/85, etc.)...”*.

³⁹ Fernández Farreres, Germán. Op. Cit., p. 184.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

85. En este sentido, el órgano de cierre de la justicia española ha subrayado que no es atribución suya la de *“revisar los hechos declarados probados y el derecho aplicado en la resolución judicial impugnada”*⁴⁰, sino que, por el contrario, está obligado a *“partir de los hechos que dieron lugar al proceso declarados probados por las Sentencias impugnadas (...)”*⁴¹.

86. Como ha dicho Pérez Tremps, *“el recurso de amparo es un recurso donde no se debate sobre elementos fácticos sino sólo sobre cuestiones jurídicas, por más que estas se proyecten siempre sobre hechos. Por tanto, casi en la totalidad de las ocasiones, todo el sustrato fáctico del recurso de amparo viene predeterminado en la vía judicial previa, sin que pueda revisarse en amparo (...), de forma que, constando en las actuaciones, no procederá realizar prueba alguna”*⁴².

87. Y en otra parte, aún más claramente, ha dicho el destacado jurista español: *“en los recursos de amparo contra actos y decisiones judiciales (...), el Tribunal Constitucional ejerce un control de tipo casacional puesto que no hay identidad de objeto entre el proceso judicial y el recurso de amparo, sino sólo una revisión de aquel en lo que atañe al respecto a los derechos fundamentales”*⁴³.

88. Sin embargo, la prohibición de revisar los hechos no puede implicar –y no implica– vendar los ojos del Tribunal a la hora de resolver el recurso. Tal no es, ni puede ser, el sentido de la norma. Si así fuera, el Tribunal tendría, entonces, que renunciar a las comprobaciones que manda el artículo 53.3, y resignar, por tanto, el cumplimiento de este requisito. El Tribunal quedaría en la anacrónica situación de no poder cumplir lo que la ley le exige y no poder ejercer *“el control constitucional de las resoluciones impugnadas en sede de garantía de los derechos fundamentales”*⁴⁴.

⁴⁰ Fernández Farreres, Germán. Op. Cit., p. 183.

⁴¹ STC 2/82. En: Fernández Farreres, Germán. Op. Cit., p. 159.

⁴² Pérez Tremps, Pablo. *El recurso de amparo*; Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 285.

⁴³ Pérez Tremps, Pablo. *El recurso de amparo*. Op. cit., p. 300.

⁴⁴ STC 143/91. En: Fernández Farreres, Germán. Op. Cit., p. 184.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

89. En relación con esto, es ineludible retener que, como también ha dicho el Tribunal Constitucional español, *“la prohibición de ‘conocer’ de los hechos concierne a la acepción técnico- procesal de este vocablo que alude a la atribución de competencia. No se trata de prohibición de conocimiento en el sentido de ilustración o análisis reflexivo de los antecedentes que puede resultar positivo e incluso necesario para fundar la resolución”*⁴⁵; precisión que ha sido reiterada en STC 62/82 y STC 47/85 y en otras decisiones y que *“resulta capital, por cuanto supone que el TC no puede revisar los hechos de los que ha conocido el órgano judicial tal como los mismos han quedado fijados definitivamente en el correspondiente proceso. Es decir, como se ha señalado en diferentes ocasiones (SSTC 54/84, 38/85, etc.), la eficacia del recurso de amparo se hace depender de la base o apoyo que supone el respeto a los hechos que se hayan declarado probados por los Tribunales ordinarios (...)”*⁴⁶.

90. Al respecto, Pérez Tremps es claro nuevamente, cuando afirma que *“una cosa es que el Tribunal Constitucional deba abstenerse de volver a determinar los aspectos fácticos, ya fijados por los Tribunales ordinarios, o de revisar esa fijación, y otra es que esos aspectos fácticos no sean relevantes en el recurso de amparo para concluir si ha existido o no lesión de derechos, pudiéndose, pues, valorar desde esta estricta perspectiva jurídica. Dicho de otra manera, el que no puedan modificarse los hechos declarados probados por los jueces y tribunales es diferente de que no pueda modificarse la valoración jurídica de esos hechos, valoración que está, en la mayor parte de los casos, en la base misma de la petición de amparo”*⁴⁷.

91. Como se aprecia, lo que no puede hacer el Tribunal es *“revisar los hechos declarados probados por el Juez ordinario, en lo que toca a la existencia misma de tales hechos”*⁴⁸. O bien, lo que se prohíbe *“a este Tribunal es que entre a conocer*

⁴⁵ STC 46/82. En: Fernández Ferreres, Germán. Op. Cit., p. 183

⁴⁶ STC 46/82. En: Fernández Ferreres, Germán. Op. Cit., p. 183.

⁴⁷ Pérez Tremps, Pablo. *El recurso de amparo*. Op. cit., p. 301.

⁴⁸ STC 50/91. En: Fernández Ferreres, Germán. Op. Cit., p. 186.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de los ‘hechos que dieron lugar al proceso’ cuando la violación del derecho fundamental, cometido por el órgano judicial, lo sea ‘con independencia de tales hechos’ o, lo que es lo mismo, lo que veda dicho precepto es el conocimiento de los hechos que sustentan una pretensión ordinaria (penal, civil o administrativa), que pudiera estar en conexión con una pretensión de amparo, nacida como consecuencia de una violación por el órgano judicial de un derecho fundamental; debiendo este Tribunal limitar, en tal caso, su examen a los hechos que fundamentan esta última pretensión constitucional”⁴⁹.

92. En fin, que una cosa es mirar los hechos y otra, sustancialmente diferente, es revisarlos. Y es esto último lo que se prohíbe hacer al Tribunal Constitucional. En este sentido, el Tribunal Constitucional puede mirar los hechos y, desde esa mirada, realizar las comprobaciones que sean pertinentes —entre ellas, la fundamental de que se haya producido una violación de un derecho fundamental—.

93. Todo esto adquiere mayor relevancia, cuando se atiende la clara indicación de la realidad: tal como ha ocurrido en España —según ha revelado el exmagistrado del Tribunal Constitucional español, Pablo Pérez Tremps—, también en nuestro país, las violaciones a derechos fundamentales reclamadas en el marco de estos recursos son usualmente procesales⁵⁰, cuya comprobación es objetiva y supone un riesgo mínimo, por no decir inexistente, de que el Tribunal violente los límites y pase a revisar los hechos.

94. Así, la imposibilidad de revisar los hechos es una norma mal entendida que ha conducido a una conclusión equivocada —la imposibilidad de verificar la violación de un derecho fundamental a la entrada del recurso— y, consecuentemente, a desvirtuar sus requisitos de admisibilidad.

⁴⁹ STC 59/90. En: Fernández Farreres, Germán. Op. Cit., p. 185.

⁵⁰ Es eso, justamente, lo que se aprecia al analizar los recursos de revisión de decisión jurisdiccional interpuestos ante el Tribunal Constitucional dominicano: de sesenta y ocho (68) analizados al nueve (9) de junio del año dos mil catorce (2014), en cincuenta y cinco (55) lo que se invoca es la violación de la tutela judicial efectiva y del debido proceso.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

IV. SOBRE EL CASO CONCRETO.

95. En la especie, el recurrente alega que hubo violación a sus derechos a una tutela judicial efectiva y al debido proceso, así como a la libertad de empresa.

96. Discrepamos en las razones que llevaron a la admisibilidad del recurso, así como de que en la especie se haya producido violación a derechos fundamentales.

97. En el análisis de la admisibilidad del recurso, el Pleno indicó que se cumplía los requisitos del 53.3 con respecto a la violación del derecho fundamental, sin embargo no explicó en qué medida dicho requisito se verificaba en la especie.

98. Discrepamos de tal postura puesto que, tal y como hemos explicado previamente, de conformidad con las disposiciones del artículo 53.3 de la Ley núm. 137-11, el Tribunal Constitucional debe admitir el recurso, pero fundado en la comprobación de las violaciones invocadas. En efecto, el Tribunal Constitucional debe primero verificar la vulneración a un derecho fundamental y, a partir de esa verificación, continuar con la evaluación de los requisitos posteriores.

99. Entonces, sólo en el caso en que exista una violación a algún derecho fundamental, se procederá a la verificación de los requisitos establecidos en los literales a), b) y c), así como el párrafo (especial transcendencia), todos del artículo 53.3. El Tribunal siempre debe evaluar la concurrencia de estos cuatro requisitos, luego de que verifique la existencia de una vulneración a un derecho fundamental, y no limitarse a indicar que el recurrente los alego o que eventualmente se podrían cumplir los mismos.

100. Enfatizamos que el recurso de revisión de decisión jurisdiccional es un recurso excepcional y extraordinario que debe pasar por un filtro para poder ser admitido.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por tanto, la evaluación exhaustiva de estos requisitos es imprescindible para el buen funcionamiento de esta figura procesal constitucional.

101. En el presente caso, aunque el Pleno decidió admitir y acoger el recurso, y anular la sentencia impugnada, en realidad no lo hizo comprobando violaciones a derechos fundamentales, sino más bien apartándose de su propio precedente, analizando cuestiones de legalidad, y revisando hechos que dieron lugar al proceso, cuestión que, como hemos señalado antes, el legislador prohibió de manera expresa en la referida ley núm. 137-11.

102. Y cuando afirmamos que, en la especie, la mayoría de los jueces de este tribunal constitucional ha decidido apartarse de su propio precedente, es porque lo hace respecto de la Sentencia TC/0226/14, en la que había afirmado que *“una vez otorgado el permiso de uso de suelo y el permiso de edificación por la administración competente, dicha autorización pasa a formar parte integral del derecho de propiedad y esa limitación a su uso deja de existir”*.

103. Además, en esa misma sentencia, decidió este tribunal que

“Los actos emitidos por el Concejo Municipal, en su calidad de órgano de la Administración Pública, como ha reiterado este tribunal, poseen una singular fuerza jurídica y, por tanto, siempre han de estar investidas de la legitimidad que se le reconoce a los actos emanados de toda autoridad pública, en razón de que se da por sentado que ésta, por lo general, actúa en el marco de las potestades que la ley le atribuye, cuidando no incursionar en áreas que escapen a su órbita competencial (sentencias TC/0242/13 y TC/0094/14)”.

104. Afirma también que *“sobre el particular, este tribunal ha señalado que es necesario que se provean motivos razonables y por escrito cuando se trata de actos*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativos que tengan como fin variar la situación jurídica del administrado (Sentencia TC/0010/12)”.

105. Y que

“En este sentido, debemos entender como actos expropiatorios, aquellos actos administrativos que están dirigidos a privar a una persona del uso, beneficio o disfrute de su derecho de propiedad sin que exista una ocupación física ni un traspaso de título formal, pero que hacen que el derecho de propiedad sea, en términos prácticos, inexistente para el titular. Dicho acto, para considerarse expropiatorio, debe ser arbitrario o discriminatorio”.

“Como se indicara previamente, los actos dictados por la Administración Pública son válidos y componen una presunción de legalidad que es lo que permite a los administrados realizar actuaciones e inversiones en base a los derechos reconocidos, otorgados y protegidos por dichos actos. Tal permanencia es lo que, en definitiva, provee de confianza y seguridad jurídica a los administrados sobre un acto que es ejecutivo, tiene eficacia jurídica, fuerza obligatoria y que, finalmente, debe cumplirse en la forma en que fue dictado”.

“Así pues, para que un acto administrativo pueda dejar de tener los efectos que por su naturaleza le acompañan, debe ser expulsado del ordenamiento jurídico en las formas y por las razones constitucionales y legales permitidas, como ha dicho previamente este tribunal, por ejemplo, siendo “revocado por la administración en cuestión o declarado nulo por la jurisdicción contenciosa-administrativa” (Sentencia TC/0094/14)”.

“Cuando se trata de actos administrativos que afectan derechos o son de gravamen para el administrado, los mismos pueden, en principio, ser



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

revocados directamente por la Administración Pública que los dicto, con la emisión de un nuevo acto de revocación, siempre que dicha revocación no vaya en detrimento del interés público o contraríe el ordenamiento jurídico”.

“Sin embargo, cuando se trata de actos administrativos que son favorables al administrado, actos declarativos o actos que reconocen u otorgan derechos, el principio es la irrevocabilidad de los mismos. Esto en razón de que, como hemos señalado, los actos que crean derechos colocan al administrado en una situación de seguridad jurídica que le permite realizar actos en base al acto otorgado por la administración”.

“Por tanto, para poder revocar un acto que reconoce u otorga derechos, la Administración no puede perjudicar al administrado a favor de quien se emitió el acto, ni a terceros que pudieran resultar afectados”.

“Sin embargo, cuando el derecho “conferido al administrado es revocado, sin que la administración obtenga el consentimiento expreso y escrito del afectado, se trata de una potestad expropiatoria, por cuanto el administrado tenía el derecho con justo título, pues era un derecho adquirido”.

106. En la especie, el Tribunal Constitucional no sólo se está apartando de uno de sus más importantes precedentes, sino que además lo hace valorando desacertadamente cuestiones de legalidad al evaluar lo relativo al órgano municipal competente para aprobar los permisos de construcción, y suprimir una competencia que de manera expresa confieren las leyes –la vigente entonces y la vigente en la actualidad, al Concejo de Regidores (entonces Sala Capitular).

107. Contrario a lo afirmado por la mayoría, consideramos que la Suprema Corte de Justicia, al dictar la sentencia impugnada, lo hizo apegada al derecho y a los principios que rigen el debido procedimiento administrativo, por lo que, lejos de anular la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decisión, procedía declarar el presente recurso inadmisibile, por no comprobarse violación alguna a derechos fundamentales.

108. Por todo lo anterior, disentimos de la decisión dictada por este tribunal constitucional.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
VÍCTOR JOAQUÍN CASTELLANOS PIZANO

Con el mayor respeto, en ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, tenemos a bien emitir un voto particular con relación a la decisión que antecede. Nuestro disentimiento radica en que, a nuestro juicio, la mayoría del Pleno interpretó erróneamente las condiciones de aplicación del artículo 53.3 de la Ley núm. 137-11 al omitir considerar si en la especie hubo o no conculcación de un derecho fundamental, según dispone el párrafo capital de la indicada disposición legal.

En el caso que nos ocupa, el Tribunal Constitucional pronunció la admisibilidad del recurso de revisión constitucional de decisión jurisdiccional que nos ocupa⁵¹, abordando en la sentencia los requisitos que exige la admisibilidad de una revisión constitucional de decisión jurisdiccional, de acuerdo con las previsiones del artículo 53.3 de la Ley núm. 137-11. Pero al aplicar esta disposición se limita a declarar la admisibilidad del recurso interpuesto, fundándose en los literales *a*, *b* y *c*, así como en el párrafo único de la referida disposición; pero obvió ponderar la condición previa de admisión prescrita en la parte capital del mismo artículo, que concierne a la circunstancia de que «se haya producido una violación de un derecho fundamental».

⁵¹Que fue planteado con base a la vulneración de un derecho fundamental.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En efecto, la sentencia que antecede solo establece que el recurrente alegó « que el literal a) del texto legal transcrito resulta aplicable al caso, ya que el Ayuntamiento del Distrito Nacional, al invocar que la sentencia recurrida ha sido basada en error y no conforme con el derecho imperante al momento de ser dictada, se refiere a características manifiestas concernientes a la vulneración del derecho a la tutela judicial y efectiva, contenido en el artículo 69.7 de la Constitución, que está consagrado como derecho fundamental⁵²» e inmediatamente pasa a establecer que en el presente caso se verifican los supuestos establecidos en los literales *a*, *b*, *c* de la indicada disposición legal y posteriormente las razones por las cuales entiende que el caso tiene especial relevancia y trascendencia constitucional. Sin embargo, estimamos que el requerimiento de que «se haya producido una violación de un derecho fundamental» exige que para la admisión del recurso exista por lo menos una probabilidad de vulneración a un derecho protegido por la Constitución.

En este tenor conviene recordar, como lo hemos establecido en múltiples votos anteriores, que para realizar el análisis preliminar y determinar si existe apariencia de buen derecho, no se plantea la necesidad de un examen exhaustivo o de fondo, sino más bien de un simple *fumus boni iuris* —es decir, de una apariencia de violación de derecho fundamental basada en un previo juicio de probabilidades y de verosimilitud—, pues la cuestión de declarar la certeza de la violación al derecho corresponde a la decisión que intervenga sobre el fondo del recurso de revisión. En otras palabras, se requiere que las circunstancias del caso concreto permitan prever que la decisión respecto del fondo del recurso declarará el derecho en sentido favorable al recurrente; o sea, «que los argumentos y pruebas aportadas por la peticionante tengan una consistencia que permitan al juez valorar [...] la existencia de un razonable orden de probabilidades de que le asista razón en el derecho solicitado⁵³». De modo que en esta etapa el Tribunal Constitucional no declara la

⁵² Véase el párr. 9.1. de la sentencia que antecede.

⁵³ CASSAGNE (Ezequiel), *Las medidas cautelares contra la Administración*, en: CASSAGNE (Ezequiel) *et al.*, *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*, tomo II, Buenos Aires, editorial La Ley, 2007. p.354.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

certeza de la vulneración del derecho, sino que se limita a formular una hipótesis solo susceptible de ser confirmada cuando intervenga decisión sobre el fondo del recurso de revisión⁵⁴.

En tal virtud entendemos que la sentencia respecto a la cual emitimos el presente voto particular interpretó erróneamente el *modus operandi* previsto por el legislador en el aludido artículo 53.3, puesto que no llevó a cabo el análisis de si en la especie hubo o no apariencia de violación a un derecho fundamental que requiere la referida disposición legal. En cambio declaró la admisibilidad del recurso basándose en las disposiciones de los requisitos de los literales *a*, *b* y *c*, así como del párrafo único del referido artículo.

Firmado: Víctor Joaquín Castellanos Pizano, 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

⁵⁴ Véase este aspecto desarrollado con mayor amplitud en el voto que anteriormente emitimos respecto de las sentencias TC/0039/15, TC/0072/15, entre otros casos.