

INSTITUTO GLOBAL DE ALTOS ESTUDIOS EN CIENCIAS SOCIALES (IGLOBAL)

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA (USAL)

Delimitación del ámbito posible para acreditarle
responsabilidad al Tribunal Constitucional dominicano
por dilación procesal

Tesis para optar por el título de
MÁSTER EN DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Proponente

Omar Ramos

Asesora

Dra. Zulima Sánchez Sánchez

20 de febrero de 2014

Santo Domingo, República Dominicana

1. Introducción.....	8
2. Antecedentes de la responsabilidad del Estado.....	11
a. Orígenes de la responsabilidad de la administración pública.....	11
b. Evolución histórica de la responsabilidad del Estado en República Dominicana.....	13
3. Planteamiento del problema.....	15
4. Objetivos.....	19
a. Generales.....	19
b. Específicos.....	19
5. Justificación.....	20
6. Responsabilidad del Tribunal Constitucional en República Dominicana: ¿Objetiva o sustantiva?.....	22
a. Desde la óptica de la Constitución dominicana de 2010.....	23
b. Régimen normativo vigente	25
7. Los tipos de daños procedimentales pretensivos	25
a. Daño de incertidumbre.....	26
b. Daño de pérdida de chance.....	27
c. Daño por desconocimiento de la legítima.....	27
d. El daño antijurídico.....	27
8. Una propuesta de concepto de dilación indebida procedimental	29
a. La definición de plazo razonable en los procesos judiciales y su posible aplicación al procedimiento administrativo.....	30
i. El plazo razonable y los procesos judiciales.....	30
ii. Noción de dilación indebida procedimental.....	32

iii. El elemento indebido o injusto del retraso.....	34
iv. Vencimiento del término.....	34
v. Incumplimiento indebido del plazo.....	35
b. Dilación procesal desde la óptica de la doctrina española	36
9. Tribunal Constitucional dominicano.....	38
a. Aspectos elementales.....	38
b. Estadísticas que demuestre el tiempo que dura un caso en ser fallado por Tribunal Constitucional.....	42
10. Procedimientos en que se puede producir la responsabilidad por dilaciones indebidas.....	43
a. Las dilaciones indebidas que se pueden presentar en las diversas fases procedimentales.....	43
i. Secretaría: Dilaciones injustificadas por no iniciar el procedimiento o por demorar su inicio.....	46
1. No iniciar el procedimiento.....	46
2. La no iniciación en los procesos en que medie la petición de parte.....	47
3. Demorar el inicio del procedimiento.....	48
3.2. El deber de actuar.....	49
3.3. La demora al iniciarlo.....	49
3.4. Vencimiento del plazo razonable.....	50
ii. Comisión: Dilaciones administrativas que se pueden presentar durante la elaboración de la Sentencia	50
1. La interrupción y la paralización: El incumplimiento del deber de impulsión.....	51
1.1. La paralización.....	51
1.2. Interrupciones	52
iii. Pleno: Dilaciones indebidas que se pueden producir en la terminación del procedimiento constitucional.....	53

1. Una causa de dilación procesal puede producirse por no reunir los 9 votos de 13 para que una decisión sea aprobada por el Pleno.....	54
2. La responsabilidad por falta de resolución expresa.....	56
3. La responsabilidad del Tribunal Constitucional por la inexistencia o defectuosa notificación.....	57
4. Responsabilidad por incumplimiento de la obligación de resolver	59
5. La responsabilidad que se puede generar por omisiones en la realización de las medidas provisionales.....	60
6. La responsabilidad del Tribunal Constitucional por la pérdida del expediente.....	61
11. Examen del contenido esencial del plazo razonable.....	63
a. ¿Cuándo el plazo para una justicia oportuna se vuelve irrazonable?	63
b. El problema de la fijación de un plazo razonable.....	64
c. Valoración de la actividad del imputado.....	65
d. La dilación procesal desde la óptica del Derecho Constitucional Internacional dominicano y el Tribunal Constitucional.....	66
12. Responsabilidad patrimonial del Tribunal Constitucional por el funcionamiento anormal.....	67
a. Responsabilidad por funcionamiento anormal de la administración de justicia.....	71
b. El derecho de acción en repetición de la administración.....	77
13. Fundamentos para otorgar responsabilidad al Tribunal Constitucional por dilación procesal.....	79
a. La Ley No. 41/2008, del 4 de Enero de 2008, Función Pública.....	80
b. Ley 821, del 21 de Noviembre de 1927, sobre Organización Judicial.....	81
c. Ley No. 76/02, sobre el Código Procesal Penal dominicano-.....	81
d. Ley No. 13/07, de fecha 5 de Febrero de 2007.....	82

14. Acuerdos internacionales sobre la materia.....	83
a. ¿Qué establece la Ley No. 137-11 sobre el bloque de constitucionalidad?.....	87
b. El plazo razonable según los tratados internacionales	88
15. Precedentes jurisprudenciales del Tribunal Constitucional reconociendo responsabilidad a otras administraciones públicas por mal funcionamiento.....	89
16. Responsabilidad del Tribunal Constitucional español y dominicano por dilación procesal.....	89
a. Análisis sobre la sentencia del Tribunal Superior de España, Sala de lo Contencioso Administrativo (Sala 3), sección 1, de 26 de noviembre de 2009, que establece responsabilidad patrimonial por el funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional español.....	89
i. Responsabilidad patrimonial del Estado por actuaciones del Tribunal Constitucional de España.....	91
ii. El régimen legal de responsabilidad patrimonial del Estado por actuaciones del Tribunal Constitucional español	91
b. Examen de la sentencia Sentencia TC/0079/12 del Tribunal Constitucional dominicano que crea el procedimiento a seguir cuando se comete denegación de justicia.....	93
i. Análisis sobre los votos disidentes de la sentencia.....	96
1. Magistrado Hermógenes Acosta De Los Santos.....	96
2. Magistrado Rafael Díaz Filpo.....	97
17. Responsabilidad del Tribunal Constitucional por dilación procesal según Ley No. 137/11, del 13 junio de 2011, sobre Procedimiento Constitucional.....	98
18. Procedimiento para solicitar la responsabilidad por dilación procesal.....	98
i. Tribunal Constitucional como administración pública de justicia.....	98

1. Admisibilidad de la acción de amparo ante el Tribunal Superior Administrativo.....	108
ii. Contra los jueces.....	117
iii. Contra los servidores judiciales.....	121
19. La dilación procesal del Tribunal Constitucional dominicano en los Estados de Excepción.....	122
20. Posibilidad de juicio político contra los jueces del Tribunal Constitucional dominicano por dilación procesal.....	124
21. Circunstancia para que la Corte Interamericana de Derechos Humanos conozca el caso frente a la dilación procesal del Tribunal Constitucional.....	125
a. Complejidad del asunto.....	127
b. Actividad procesal del interesado.....	128
c. Conducta de las autoridades judiciales.....	128
d. Admisibilidad del caso en la Corte por vulneración al plazo razonable del Tribunal Constitucional.....	129
22. Formas de resarcimiento de la responsabilidad del Tribunal Constitucional dominicano frente a la persona que se le cometió la vulneración del plazo razonable.....	130
a. Cómo contabilizar de manera económica el daño causado por la dilación procesal.....	131
23. Hipótesis	131
24. Métodos.....	132
25. Cronograma de trabajo.....	134
26. Recapitulación y recomendaciones	135

27. Bibliografía.....	144
-----------------------	-----

28. Anexos

a. Sentencia del Tribunal Superior de España, Sala de lo Contencioso Administrativo sección 1, (Sala 3) de 26 de noviembre de 2009.....	156
b. Sentencia del Tribunal Constitucional Sentencia TC/0079/12.....	176

1. Introducción

En la República Dominicana el Derecho Administrativo no ha sido un ámbito jurídico muy explotado. Con toda seguridad podemos afirmarlo cuando lo comparamos con otras ramas del Derecho tales como el Derecho Civil, el Derecho Penal o el Derecho Laboral. Sin embargo, tras la reforma constitucional del año 2010, el Derecho Administrativo dominicano se ha desarrollado impresionantemente, obligando necesariamente a estudiar la administración pública mediante la adecuación de las instituciones administrativas al deber ser, a los valores, a las normas y a las reglas establecidas en la Constitución; pero, cardinalmente el Derecho Administrativo debe comprenderse no sólo desde sus propios principios fundamentales consagrados en la Ley Sustantiva dominicana sino que también debe estudiarse a la luz de la responsabilidad que podría acarrear la administración pública por su mal funcionamiento.

Nuestra Carta Magna incorpora los principios en que se cimienta el Derecho Administrativo en su artículo 138, numeral 2, que reza: "los servicios públicos prestados por el Estado o por los particulares, en las modalidades legales o contractuales, deben responder a los principios de universalidad, accesibilidad, eficiencia, transparencia, responsabilidad, continuidad, calidad, razonabilidad y equidad tarifaria". Como podemos constatar el Derecho Administrativo se constituye en varios principios medulares establecido en el artículo precedente, no obstante, para los fines de nuestro trabajo final de este Máster, analizaremos únicamente el principio de responsabilidad de las administraciones públicas, concretamente: la delimitación del ámbito posible para acreditarle responsabilidad al Tribunal Constitucional por dilación procesal.

El principio de responsabilidad es una garantía del ciudadano. Haciendo alusión a la importancia de esta institución, el Doctor Martín Rebollo expresó "en la clásica formulación liberal de M. Hauriou, en efecto, la responsabilidad de la administración aparece, junto con el contencioso administrativo, como uno de los pilares del Derecho Administrativo concebido éste como un Derecho garantizador de las posibles extralimitaciones del poder".

En la actualidad, producto a la gran importancia del Estado y el fuerte poder de intervención social, "la doctrina administrativista considera que los actuales principios de legalidad de la actuación

administrativa y de *responsabilidad patrimonial* de las entidades públicas constituyen el contrapeso a la omnipresencia de éstas, particularmente de sus órganos ejecutivos". Es por esto que estamos a favor de que constantemente debemos elaborar garantías adicionales para que el administrado no se le aplique el poder de forma irrazonable, desmedida e injusta, partiendo de la teoría del alemán Otto Mayer que especificó, "*la administración es un gigante y que por más que se agache siempre será un gigante*".

Es por ello que se hace estrictamente necesario para la República Dominicana revestirse con un sistema de consecuencias ante la lesión o daño provocado por la administración pública de justicia constitucional, concretamente el Tribunal Constitucional, a particulares que tienen uno o varios procesos pendientes en la jurisdicción del control concentrado producto a su dilación procesal. La misión cardinal de los administradores de justicia es dar a cada quien lo que le corresponde; por lo que analizando los postulados del principio de igualdad y reciprocidad, también al Tribunal Constitucional se les debe asignar, tanto a nivel de administración pública y a título de juez, cuotas de responsabilidad cuando le pertenezcan, a propósito de realizar un mal funcionamiento o mala práctica en su ejercicio.

Hemos establecido como objetivo general analizar la responsabilidad del Tribunal Constitucional frente a la dilación procesal, para posteriormente demostrar en un objetivo específico, que esta figura puede ser vista no sólo como una garantía jurídica, sino también como un mecanismo de eficaz control de la administración pública de justicia constitucional.

Si se implementa la garantía jurídica denominada responsabilidad del Tribunal Constitucional por dilación procesal, entonces es posible lograr una gestión jurisdiccional que genere sentencias con mayor calidad, impacto social positivo en las relaciones del Estado y los particulares en un plazo razonable, levantando la confianza del ciudadano de cara al Tribunal Constitucional y sus decisiones irrevocables. La responsabilidad del Tribunal Constitucional frente a las dilaciones procesales es un novedoso y virgen tópico para el sistema jurídico constitucional, tanto a nivel de doctrinal, leyes y jurisprudencialmente.

Esta tesis se constituye en la primera investigación que plantea un procedimiento y describe la línea procesal cuando a un ciudadano el Tribunal Constitucional le vulnera el debido proceso, la justicia oportuna y el plazo razonable para fallar; y, desarrolla toda la delimitación del ámbito posible para

acreditarle responsabilidad al Tribunal Constitucional por dilación procesal, desde la legitimación activa, la competencia, excepciones...

Podría creerse que este tema no tiene una extraordinaria relevancia práctica, en el sentido de que como nunca ha sucedido, ni actualmente es previsible que ocurra en un futuro, no obstante, debemos admitir que es un campo desierto para el Derecho Constitucional dominicano y que en algún momento, tal vez no hoy o mañana, se necesitará de un régimen procesal de responsabilidad para acreditársela a la máxima autoridad en materia constitucional cuando cometa dilación procesal o en sentido amplio o mala práctica jurisdiccional, y es esto lo que nosotros venimos a darle solución de manera visionaria.

Para profundizar en este principio resulta particularmente indicado utilizar todo el sistema de fuentes, muy en especial jurisprudencias, legislaciones y doctrinas, incluso fundamentaremos nuestra tesis desde la óptica del Derecho Comparado, siquiera sea de un modo sumario. A los efectos de una mejor comprensión del tema central, abordaremos: los antecedentes; concepto de dilación procesal; definición de plazo razonable; las fases procesales a nivel interno del Tribunal Constitucional en que se puede presentar dilación procesal; procedimientos constitucionales en que se puede producir la responsabilidad por dilaciones indebidas...

Seguiremos estudiando, las normativas para otorgar responsabilidad al Tribunal Constitucional por dilación procesal; algunos precedentes jurisprudenciales reconociendo la dilación procesal desde la óptica del Tribunal Constitucional dominicano y del Tribunal Superior de España; la dilación procesal en los Estados de Excepción; formas de resarcimiento; y, algunas recomendaciones para mejorar el sistema.

2. Antecedentes de la responsabilidad del Estado

a. Orígenes de la responsabilidad de la administración pública

Desde el principio de los tiempos y de las primeras expresiones escritas del Derecho, el hombre ha vinculado la idea de justicia con la de concluir las litis con rapidez. En el Digesto romano, obra jurídica publicada en el año 533 d. C., por el emperador bizantino Justiniano, se establecía que *"si alguien ha estado bajo acusación por un largo tiempo, su castigo debe ser más leve en su extensión; y es así que aquellos quienes han estado mucho tiempo bajo acusación no serán castigados en la misma forma que aquellos quienes reciben su sentencia rápidamente"*. Más adelante, en las partidas de Alfonso X (s. XII dC) se estableció especialmente que ningún pleito criminal debía extenderse por más de dos años.

Ahora bien, la responsabilidad del Estado como institución jurídica es de reciente creación dado que, en un principio, no era reconocida por los Estados, quienes generalmente se conducían de manera arbitraria e irresponsable sin que nadie les pudiera reclamar nada. Presidía en la mayoría de los casos el principio propio de todo Estado absolutista *"The King can not do wrong"* (El Rey no comete errores) y por tanto, no podía ser responsable de su actuación.

"Esta irresponsabilidad absoluta fue flexibilizándose con el transcurrir del tiempo hasta la consagración clara y definitiva del principio de responsabilidad patrimonial en la mayoría de los países civilizados" Badell (2011). Rivero (1984: 293) señala que *"había razones prácticas evidentes que condenaban el mantenimiento de la irresponsabilidad. La amplitud de los daños causados por la administración, crecientes con el desarrollo de su acción y la potestad de sus medios, hacía de su reparación una necesidad social"*.

La evolución en el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado se ha dado de distintas formas en varios países, el más sobresaliente es el caso francés, que ha influido de manera determinante en la mayoría de los sistemas. Indudablemente, el establecimiento de la responsabilidad del Estado en Francia fue consecuencia de la labor jurisprudencia del Consejo de Estado y del Tribunal de Conflictos. *"No es sino hasta el 8 de febrero de 1873, que por vía jurisprudencial el Tribunal de Conflictos en*

Arret Blanco, que se establece y reconoce en Francia la existencia de un Estado responsable" (Badell, 2001).

En Italia, ha sido a partir de la aplicación de las normas de Derecho Común que regulaban la responsabilidad extracontractual. En el caso del sistema anglosajón, la irresponsabilidad del Estado se fundaba en el principio "*The King can do not wrong*" (El Rey no comete errores), en el cual se colocaba el funcionario como el único culpable por los daños causados por su mal servicio.

Esto originó que se creara una legislación concretada en el *Crown Proceedings Act* de 1947, que sometía a la Corona a la misma responsabilidad que una persona privada, debiendo responder tanto por los daños cometido por los funcionarios, como por el incumplimiento de las obligaciones que en su condición de empresario tenía respecto a sus servidores, agentes y aquellas vinculadas a la propiedad, ocupación o posesión de la Corona.

En Inglaterra y España, su configuración se determinó por la vía legislativa a través de la aplicación de normas especiales. En este último país, la responsabilidad del Estado fue obra de la creación legislativa, pero si bien existían normas que regulaban el tema, estas nunca fueron aplicadas.

Para 1776, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano dictada en Virginia, estableció en su artículo 7 que "*en toda persecución criminal, el hombre tiene derecho a averiguar la causa y la naturaleza de su acusación, a ser careado con los acusadores y testigos, a producir las pruebas en su favor y a ser juzgado rápidamente por un jurado imparcial*". Esta regla se trasladó a la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica (VI y XIV enmienda) y se mantuvo a lo largo del tiempo, avalada por una pacífica doctrina emanada de la Suprema Corte de ese país, entre los que podemos citar los fallos *Klopper vs. North Carolina*, U.S. 213 (1967); y, *Dickey vs. Florida*, 398 U.S (1970)...

En estos países, el origen de la responsabilidad del Estado se advirtió representada únicamente en la administración pública, actualmente se extiende a la actividad del Estado en todas sus manifestaciones, es decir, la responsabilidad del Estado incluye, dentro de su concepción a la separación de los poderes, la responsabilidad del Estado legislador y también la responsabilidad del Estado juzgador.

La responsabilidad del Estado por mal funcionamiento de la administración de justicia surgió por primera vez a partir de las ideas presentadas por Cesare Beccaria en su obra "De Los Delitos y De las Penas", en la Italia de 1786, cuando el duque Leopoldo de Toscana puso en vigencia un Código Penal que consagraba la creación de una especie de fondo público a partir de las sanciones pecuniarias impuestas en el reino con miras a resarcir a aquellas personas que resultaren injustamente condenadas.

Salvo estos casos, en la mayoría de los Estados predominaba el principio de irresponsabilidad, por lo que el individuo que se veía afectado por la actuación administrativa, sólo le quedaba la posibilidad de exigir ante tribunales ordinarios, la responsabilidad del funcionario autor del daño.

Justamente, enfocaremos esta idea desde la óptica de la responsabilidad de la administración de justicia por mala práctica, especialmente la dilación procesal, no sin antes estudiar la evolución histórica de la responsabilidad de la administración pública en República Dominicana, particularmente de la administración de justicia constitucional, que es la que nos interesa.

b. Evolución histórica de la responsabilidad del Estado en República Dominicana

En el ordenamiento jurídico dominicano, la ruptura del principio de irresponsabilidad del Estado encuentra su antecedente más remoto en las Leyes de Indias de la época de la Colonia, que consagraban la figura de la administración como órgano que ejercía una jurisdicción especial sobre las controversias surgidas en materia de hacienda y economía de guerra, a quien correspondía conocer de los perjuicios causados a los particulares por los funcionarios de la Colonia.

Incluso, desde la Constitución de 1844, artículo 134, se instaure que la Suprema Corte de Justicia es competente para "conocer de los recursos de queja que se interpongan contra los Tribunales de Apelación, por abuso de autoridad, exceso de poder, omisión, denegación o retardo culpable de la administración de la Justicia; como así mismo de las causas de responsabilidad que se susciten contra los Magistrados de los mismos Tribunales"; y ejercer las demás atribuciones que le asigne la ley. Podría creerse que a nivel de responsabilidad de administración de justicia la de 1844 podría estar más avanzada que la de 2010 porque en su artículo 135 instituye que los miembros de la Suprema Corte de

Justicia son responsables, y sujetos a juicio ante el Consejo Conservador: Primero: Por delito de traición contra la Patria; Segundo: Por cohecho; y, Tercero: Por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones.

La responsabilidad del Estado, también forma parte del ordenamiento jurídico consagrado en la Constitución Política dominicana de 2010, en el título I, de la Nación, del Estado, de su gobierno y de sus principios fundamentales declara en su artículo 4 que *"el gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes"*.

Asimismo, la sección III, de los servicios públicos, artículo 147, numeral 2, que desarrolla que *"los servicios públicos están destinados a satisfacer las necesidades de interés colectivo. En Consecuencia, los servicios públicos prestados por el Estado o por los particulares, en las modalidades legales o contractuales, deben responder a los principios de universalidad, accesibilidad, eficiencia, transparencia, responsabilidad, continuidad, calidad, razonabilidad y equidad tarifaria"*.

De manera más concreta, nuestra Carta Magna, en su sección IV, artículo 148, establece la responsabilidad civil de las entidades públicas, sus funcionarios o agentes, afirmando que las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica.

La responsabilidad del Tribunal Constitucional frente a las dilaciones procesales nace de una interpretación sistemática de la Constitución dominicana bajo el entendido del artículo 187 que esboza que para ser juez del Tribunal Constitucional se requieren las mismas condiciones exigidas para los jueces de la Suprema Corte de Justicia.

De manera análoga, también se le aplica al Tribunal Constitucional, las mismas condiciones exigidas para los jueces de la Suprema Corte de Justicia, cuando en el artículo 151, sobre la independencia del Poder Judicial, describe que las y los jueces integrantes del Poder Judicial son independientes,

imparciales, responsables e inamovibles y están sometidos a la Constitución y a las leyes. No podrán ser removidos, separados, suspendidos, trasladados o jubilados, sino por alguna de las causas establecidas y con las garantías previstas en la ley.

Aquí lo importante es que en el numeral 1, del artículo previamente citado, asevera que la ley establecerá el régimen de responsabilidad y rendición de cuentas de jueces y funcionarios del Poder Judicial, por lo que por el principio de igualdad si a ambos órganos de las Altas Cortes, a ambas instituciones le corresponde responder por sus actuaciones.

Esto nos lleva a asegurar que la responsabilidad patrimonial del Estado, es un mecanismo que necesariamente tendrá que implementarse a nivel nacional, en todas las administraciones públicas, inclusive en el Tribunal Constitucional dominicano, producto a los principios de equidad, de responsabilidad directa y de un proceso de gradualidad creciente en el sistema, dando certeza a los particulares de que siempre el Estado con su actividad administrativa regular o irregular, cuando produzca lesiones en sus bienes y derechos a los particulares, este responderá de manera directa por medio de una indemnización justa.

Como el núcleo de la función del Tribunal Constitucional es también hacer un servicio público, y además es considerada como una institución o administración pública de justicia, en consecuencia también es responsable por sus actos como lo son todas las demás administraciones publicas cuando sus actos o hechos causan daños a particulares.

3. Planteamiento del problema

El gobierno de la Nación dominicana es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. República Dominicana se rige por el principio de separación de poderes, Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. *Sus encargados son responsables* y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

El Estado dominicano es un ente de derecho público, por lo que tanto el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial lo son. Es natural que en el ejercicio de su función cualquier de los poderes del Estado ocasionen daños a particulares producto a una labor normal o anormal de la administración deberá resarcirlo. Se trata en este caso de la responsabilidad del Estado, que desarrolla el artículo 4 de la Constitución dominicana, el cual se encuentra entre los principios fundamentales en que se sustenta la República Dominicana.

La intención con esto es restituir el equilibrio económico quebrado por hechos o actos del poder público en detrimento de un particular, por medio del resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados. En otras palabras, el Estado tiene la obligación de reparar, pecuniariamente, a modo de restablecer la situación patrimonial que con anterioridad al hecho o acto ilícito tenía el perjudicado.

Como hemos citado, en la Constitución dominicana, concretamente en los artículos: 4; 143, numeral 2; 148; y, 151, numeral 1, permite la acreditación de responsabilidad a todas las instituciones de derecho público que forman parte de los poderes del Estado. A nivel legal, la Ley No. 48- 01, sobre Función Pública, en su artículo 90 desarrolla la posibilidad de responsabilidad patrimonial al Estado a partir de la gestión o actuación de sus agentes o funcionarios públicos en el ejercicio de su labor, la cual en su momento estudiaremos.

Es firme la intención del constituyente y del legislador en asignarle, cuando se amerite, a la administración pública cuotas de responsabilidad. No obstante, y a pesar de que el Tribunal Constitucional también es responsable porque desde la misma Constitución se le asocia que posee las mismas posibilidades y limitaciones del Poder Judicial, y por reciprocidad si el último puede ser etiquetado como responsable, también el Tribunal Constitucional podrá ser acreedor de responsabilidad.

No obstante, del estudio de la Ley No. 821, Orgánica del Poder Judicial; la Ley No. 327/98, sobre Carrera Judicial y de la Ley Orgánica No. 137-11, sobre el Tribunal Constitucional y procedimientos constitucionales, a propósito de la responsabilidad patrimonial del Estado por el mal funcionamiento de la administración de justicia, se puede percibir que no existe una regulación expresa, ni mucho

menos el procedimiento, o la jurisdicción competente para solicitar la responsabilidad del Tribunal Constitucional frente a la dilación procesal.

A propósito de ello, surgió nuestro tema de tesis porque nos cuestionábamos ¿Si a una persona se le vulnera el plazo razonable para fallar, el acceso a una justicia eficiente, el debido proceso, qué procedimiento tiene como herramienta o vía para activar la justicia solicitándole responsabilidad por los daños ocasionados por la dilación del Tribunal Constitucional?

Otras preguntas de gran relevancia a responder en esta tesis son: ¿La dilación del proceso vulnera derechos fundamentales o es un derecho fundamental en sí? ¿Podría el Tribunal Constitucional, en calidad de máximo intérprete de la Constitución y defensor de los derechos fundamentales ser responsable por vulneración del plazo razonable para fallar?

¿En el Estado de Derecho dominicano existe la posibilidad o una vía procesal capaz de asignarle responsabilidad al Tribunal Constitucional frente a la dilación en el proceso? ¿Cuál sería el procedimiento para demandar la responsabilidad de los jueces del Tribunal Constitucional frente a dilaciones? ¿Cuál tipo de responsabilidad se le aplicaría? ¿Quién podría acreditarle esa responsabilidad? ¿Sería un órgano del Poder Judicial o el mismo Tribunal Constitucional mediante amparo directo?

¿La responsabilidad del Tribunal Constitucional frente a la dilación procesal únicamente se le podría asociar al ente estrictamente como administración pública de justicia, o inclusive a los jueces del Tribunal Constitucional, a título personal podría ser responsable? ¿Y los servidores públicos que laboran en el Tribunal Constitucional adquieren responsabilidad frente a su mal funcionamiento?

¿Frente a qué casos se podría demandar a los jueces del Tribunal Constitucional en responsabilidad? ¿Cuál sería el procedimiento legal? ¿Se podría considerar que el Tribunal Constitucional es parte de la administración pública para que se le asigne responsabilidad o es una institución por encima del Estado Social, Democrático, Constitucional de Derecho?

¿Existe alguna norma en República Dominicana que oriente a la persona que se le ha vulnerado el plazo razonable para fallar sobre qué debe hacer ante esa situación, como fórmula para asignarle responsabilidad al Tribunal Constitucional? ¿Sería la acción de amparo la vía más efectiva que el ciudadano tendría para reactivar el fallo del caso y solicitar responsabilidad del TCd por dilación procesal?

¿Sería la Corte Interamericana de Derechos Humanos el tribunal competente para conocer la acción en responsabilidad contra el Tribunal Constitucional? ¿Existen tratados internacionales que protegen al ciudadano frente a la dilación procesal de los órganos jurisdiccionales?

¿Qué establece la doctrina del Tribunal Constitucional frente a la vulneración del plazo razonable, la dilación procesal, el debido proceso, denegación de justicia...? ¿En el caso de que se accione en contra del TCd por dilación procesal, quién sería la persona encargada por el Tribunal Constitucional para defender a la institución de esta situación ante el tribunal ordinario?

¿Cuándo se podría considerar que el Tribunal Constitucional vulneró el plazo razonable, y en consecuencia poder ser responsable por dilación procesal? ¿El tiempo del plazo razonable es el mismo ante los diversos procesos que es competente el Tribunal Constitucional? ¿Podría variar el plazo razonable para fallar dependiendo del tipo de proceso que conozca el Tribunal Constitucional?

¿Existe algún procedimiento constitucional en que sea competente el Tribunal Constitucional, en el cual nunca se le podría acreditar responsabilidad porque no existe vulneración de derechos fundamentales al ciudadano frente a la dilación procesal del TCd?

¿En el supuesto caso que el tribunal ordinario competente para conocer la acción de amparo solicitando responsabilidad al TCd falle a favor del ciudadano, quién sería el la jurisdicción competente de revisar esa sentencia de acción de amparo? ¿El mismo Tribunal Constitucional podría ser juez y parte, de acuerdo a lo que establece la Ley No. 137-11 que le da la competencia exclusiva para conocer la revisión de amparo?

¿Podría el Tribunal Constitucional como administración pública recurrir esa sentencia de acción de amparo? ¿Estarían legitimados terceros al proceso en que se incurrió en dilación procesal para accionar o recurrir en amparo ante el órgano jurisdiccional competente? ¿Solamente podrían estar legitimados aquellas partes que aparezcan en el expediente en que se ha incurrido en dilación procesal?

¿El cúmulo de trabajo, el poco presupuesto, la falta de personal... podrían ser causas que eximan de responsabilidad al Tribunal Constitucional? ¿Si la dilación procesal se produce en uno de los Estados de Excepción, esta situación podría perdonar al Tribunal Constitucional de responsabilidad? ¿Cuál sería el papel de la Corte Interamericana de Derecho Humanos en este contexto? ¿Podría existir juicio político contra los jueces del TCd cuando incurran en dilación procesal?

4. Objetivos

a. Generales

- Determinar si el Tribunal Constitucional dominicano podría ser responsable por dilación procesal cuando exista vulneración al plazo razonable para fallar.
- Establecer la vía legal que existe actualmente en el Estado de Derecho dominicano capaz de asignarle responsabilidad tanto al Tribunal Constitucional, a los jueces y servidores públicos que integran al mismo, frente a la dilación en el proceso.
- Proponer un Código que reúna el procedimiento a ejecutar frente a la dilación procesal; y, un Reglamento administrativo interno del Tribunal Constitucional que prevenga la dilación procesal.

b. Específicos

- Identificar si en el caso que exista dilación procesal, esta vulnera derechos fundamentales.

- Instituir el tipo de responsabilidad que podría ser acreditada al Tribunal Constitucional basado en el Derecho Comparado y del estudio de decisiones jurisprudenciales.
- Comprobar si la responsabilidad podría ser asociada únicamente al Tribunal Constitucional o inclusive a los jueces y servidores públicos.
- Fijar cuáles son los requisitos para la demanda, jurisdicción competente, procedimiento, tipo de acción o vía más efectiva, límites, tipo de responsabilidad acreditada, causas de atenuación de responsabilidad, dilación procesal del tribunal Constitucional en los Estados de Excepción...
- Analizar el papel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos frente a la dilación procesal ocasionada por el Tribunal Constitucional: Posibilidad de admisión.
- Investigar la doctrina del Tribunal Constitucional frente a la vulneración del plazo razonable, la dilación procesal, el debido proceso, la denegación de justicia...
- Estudiar si existen tratados internacionales que protegen al ciudadano frente a la dilación procesal de los órganos jurisdiccionales.
- Desarrollar la figura del plazo razonable en República Dominicana: variación del plazo según el tipo de procedimiento constitucional.
- Demostrar la necesidad de un Código que reúna el procedimiento para solicitar la responsabilidad del Tribunal Constitucional frente a la dilación del proceso; y, del Reglamento interno para eficientizar el sistema de trabajo en la elaboración de sentencias.

5. Justificación

El Tribunal Constitucional fue creado por la Constitución de la República Dominicana cuando se proclamó el 26 de enero de 2010. A pesar de ello, fue para el 28 de diciembre de 2011 que el Consejo

Nacional de la Magistratura nombró a los jueces del Tribunal Constitucional, por lo que en su ejercicio tiene aproximadamente 2 años de su edificación.

Los tribunales constitucionales existen hoy en casi toda Europa, América Latina, Asia y África. Louis Favoreu (1994), en su obra sobre los tribunales constitucionales, sostiene que *"el desarrollo de la justicia constitucional es, ciertamente, el acontecimiento más destacado del Derecho Constitucional europeo de la segunda mitad del siglo XX. No se concibe hoy día un sistema constitucional que no reserve un lugar a esta institución, y en Europa todas las nuevas constituciones han previsto la existencia de un Tribunal Constitucional"*. (Louis Favoreu, 1994)

Consideramos que lo anterior es una situación favorable para la República Dominicana debido a que podemos aprender y aprehender de la experiencia comparada, para no cometer los mismos errores que otros y visionar cuáles son las oscuridades del sistema, proporcionándole una solución adecuada, eficiente, oportuna y previa.

Esta es la esencia principal de la justificación de nuestra tema tesis, adelantarnos al futuro del Tribunal Constitucional para brindar una solución previa a las problemáticas normales que suceden en muchas de las partes constitucionales vigentes en el sistema. Por lo que, creando tesis innovadoras como esta, blindamos al sistema constitucional de toda ambigüedad.

Otra de nuestra justificación es que en la República Dominicana todo derecho humano desarrollado en la Constitución es fundamental, a diferencia de la Constitución española en que existe un título específico para los derechos fundamentales, por lo que no todos son considerados fundamentales.

En esa línea, nuestra Carta Magna en el artículo 74 desarrolla cuáles son los principios de aplicación e interpretación de los derechos y garantías fundamentales, entre los cuales cita que los derechos fundamentales instituidos en la Constitución no tienen carácter limitativo, por lo que no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza, debiéndose interpretarse y aplicarse en el sentido más favorable a la persona titular de los mismo en caso de conflictos entre ellos.

La gran pregunta es: ¿De tantos derechos fundamentales consagrados en nuestra Ley Sustantiva, qué otro derecho fundamental podría nacer o qué otra garantía podría crearse? Fue en ese momento que entendimos que nuestro tema de tesis debía ser la responsabilidad del Tribunal Constitucional frente a la dilación en el proceso, puesto que este tema se presta para analizar una enfoque novedoso a la luz de

la salvaguarda y protección de los derechos fundamentales, en el sentido de crear más garantías al proceso judicial.

Además, realizamos esta tesis en cumplimiento de nuestro deber fundamental como ciudadano dominicano de: cooperar, en el marco de mis posibilidades, con el mejoramiento del Estado; actuar conforme al principio de solidaridad social y patriotismo; desarrollar y difundir la cultura dominicana; y, principalmente, velar por el fortalecimiento y la calidad de la democracia y el ejercicio transparente de la función pública. Por estas razones asumimos el compromiso ineludible de realizar esta tesis para diseñar un Código, durante el desarrollo de nuestra tesis, que compendie todos los elementos necesarios para delimitar la responsabilidad del Tribunal Constitucional frente a la dilación en el proceso, así como la creación de un Reglamento interno para el Tribunal Constitución que mejore la eficiencia en el fallo de sus sentencias.

Este es otro móvil que nos motiva a realizar esta tesis debido a que contribuimos a aportar y a aclarar el procedimiento, las teorías básica del tema central, el órgano competente, la vía más eficiente para protegernos ante la dilación procesal..., que sirven de garantía al ciudadano para evitar una dilación del proceso mayor a la soportada hasta el momento de accionar nuevamente en justicia.

6. Responsabilidad del Tribunal Constitucional en República Dominicana: ¿Objetiva o sustantiva?

El principio constitucional que contribuye al origen de este tipo de responsabilidad es el artículo: 147, numeral 2, cuando despliega que *"los servicios públicos están destinados a satisfacer las necesidades de interés colectivo. Serán declarados por ley. En consecuencia, los servicios públicos prestados por el Estado o por los particulares, en las modalidades legales o contractuales, deben responder a los principios de universalidad, accesibilidad, eficiencia, transparencia, responsabilidad, continuidad, calidad, razonabilidad y equidad tarifaria"*.

En secuela, la Ley Sustantiva dominicana, en su artículo 148 expresa que *"las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de*

conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica".

En este artículo la Constitución no hace referencia si la responsabilidad es objetiva o subjetiva, sin embargo en el artículo 67 sobre protección al medio ambiente, numeral 5 esboza que *"los poderes públicos prevendrán y controlarán los factores de deterioro ambiental, impondrán las sanciones legales, la responsabilidad objetiva por daños causados al medio ambiente y a los recursos naturales y exigirán su reparación"*.

En consecuencia, y producto a la analogía, si el Estado puede requerir a los particulares responsabilidad objetiva, del mismo modo los particulares pueden requerir al Estado responsabilidad objetiva, afirmamos lo previo inspirados en el artículo 39, numeral 3 de la Carta Magna, que versa sobre la igualdad, en la línea que *"el Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva"*, debe comenzar entonces por él mismo.

La responsabilidad objetiva del Estado no se fundamenta en la noción de culpa; con esto, se pretende lograr una mayor protección a los particulares. En República Dominicana *"la administración pública se vincula de forma esencial al sometimiento a la responsabilidad extracontractual por los daños que su actuación pueda ocasionar: la administración, en su configuración constitucional es una administración responsable"*.(Mir Puigpelat, 2002).

a. Desde la óptica de la Constitución dominicana de 2010

Desde el preámbulo, y específicamente en el artículo 7 de la Constitución, se define a la República Dominicana como un "Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos".

En el 147, numeral 2 y principalmente el 148, el constituyente hace un reconocimiento a que "las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y

solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica". Este es el principio de responsabilidad en que pueden incurrir los poderes públicos.

Como nuestra Nación pertenece a un sistema democrático, existen una serie de artículos constitucionales que reconocen la responsabilidad del Estado. Justamente, en este último artículo citado es que se encuentra el génesis de la responsabilidad objetiva de la administración pública.

Este precepto mantiene el postulado de que siempre el daño o el perjuicio sea consecuencia de los servicios públicos, se generará la indemnización sin importar si el funcionamiento fue normal o anormal; es otras palabras, la culpa o negligencia del agente no será determinante para el reconocimiento del daño. La regla es que si hay un daño a un particular por la acción u omisión de administración pública, esta debe ser responsable.

En otras palabras, Martín Rebollo (1983) aclara lo *ut supra* estableciendo que el Estado mantiene un régimen de responsabilidad común a todas las administraciones publicas al recordar que: *"si de su actividad se derivan daños a los particulares que éstos no tienen la obligación de soportar, será la propia administración, como persona jurídica quien indemnice esos daños producidos por una actividad que, en definitiva, tiende a satisfacer finalidades públicas, en su conjunto, y que, por consiguiente, debe ser soportada, cuando de ella se derivan daños, por la colectividad, personificada desde el punto de vista financiero por esa especie de caja colectiva que es el Presupuesto del Estado que de todos se nutre"*. (Martin Rebollo, 1983)

La Constitución dominicana no expresa diferencia entre el régimen objetivo y subjetivo de responsabilidad para la administración pública, sin embargo para la administración de justicia nuestra posición es que sólo existe responsabilidad subjetiva, porque solamente se reconocerá la responsabilidad de las administraciones públicas judiciales cuando el daño que se produzca, sea consecuencia del funcionamiento anormal de la administración de justicia. A diferencia de la objetiva, que no importa si tiene culpa, lo que interesa es el daño. En la subjetiva es contrario, debe haber una culpa que ocasione un daño.

En apoyo a esto, Olivo Rodríguez Huertas (2012), establece que la responsabilidad de tipo subjetiva se produce en los casos en que los daños y perjuicios que sufren las personas físicas y jurídicas obedezcan a una acción y omisión antijurídica, es decir, contraria al ordenamiento jurídico del Estado que subordina la actuación de los funcionarios públicos, estos deben responder de manera conjunta y solidaria con el ente público del que formen parte.

b. Régimen normativo vigente

En la actualidad la responsabilidad de todas las administraciones públicas, en principio, están reguladas por la Constitución de 2010, la Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo y la Ley Orgánica No. 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y procedimientos constitucionales, porque de manera aislada existen otras normativas legales que aportan luces al respecto, pero concretamente son las anteriores las mas significativas, por lo que estamos en la necesidad de presentar el contenido de estas, porque en ellas se determinan el verdadero funcionamiento de la institución y el punto de partida para asignarle una responsabilidad al Tribunal Constitucional en el supuesto caso de dilaciones en el proceso. Lo analizaremos durante el desarrollo de esta tesis.

7. Los tipos de daños procedimentales pretensivos

En Italia, es aceptada la posibilidad de que algunos de los daños que ocasiona la administración mediante el procedimiento administrativo que no tengan que ver con el contenido final del acto (provvedimiento o sentencia) también pueden generar responsabilidad patrimonial. (Alcoz Medina, 2005).

Pese a esto, el camino de la responsabilidad procedimental no ha sido nada pacífico y en la actualidad, a pesar de los grandes avances, falta el reconocimiento de algunos tipos de lesiones. Existen diversas clases de daños que puede causar la administración durante el procedimiento administrativo, los cuales pueden afectar intereses legítimos y que se han clasificado en dos grupos que son: pretensivos y opositivos.

"Sobre los intereses pretensivos, cuya lesión se configura en el caso de negación ilegítima del provvedimiento solicitado o de injustificado retardo en su adopción, deberá en cambio analizarse la consistencia de la protección que el ordenamiento reserva a las peticiones de ampliación de la esfera jurídica del pretendiente" (Giovagnoli, 2010). Sobre "lo concerniente a los intereses legítimos opositivos, la Corte observa que un daño injusto podrá materializarse en el sacrificio del interés a la conservación del bien o de la situación de ventaja consiguiente al ilegítimo ejercicio del poder". (Giovagnoli, 2010)

En esta parte del escrito se presentarán los principales tipos de daños procedimentales pretensivos para poder diferenciarlos del daño por dilación procesal que son: 1.1. El daño de retardo, 1.2. El daño de incerteza, 1.3. El daño de pérdida de oportunidad y 1.4. Daño por desconocimiento de la confianza legítima.

Se debe tener muy presente que en este tipo de daños en que se contraría normas del procedimiento el bien protegido no es el resultado provvedimental, sino las garantías establecidas en el ordenamiento jurídico y en consecuencia, a pesar de que se imponga una resolución limitativa o se deniegue lo solicitado, no se presentará daño cuando la administración haya cumplido con las obligaciones impuestas por la disciplina del procedimiento y la potestad que ejercita.

"[E]n el caso de violación de las normas sobre el procedimiento, entonces, el bien de la vida protegido no es coincidente con el interés final al provvedimento, sino se deberá encontrar preferiblemente en el mismo interés al justo procedimiento y en el respeto de las garantías participativas". (Ozzi, 2010).

a. Daño de incertidumbre

El daño de incerteza o incertidumbre es otra clase de lesión a los intereses pretensivos que se presenta cuando el Tribunal Constitucional se demora o no expide su sentencia; sin embargo, a diferencia del daño de retardo su reconocimiento no está supeditado a la decisión favorable provvedimental, sino que se reconoce también en los casos en que la decisión sea contraria a los intereses del privado- (Giovagnoli, 2010)

Esta concepción parte de la base que el tiempo es un bien independiente o autónomo y que al ser afectado por las demoras administrativas debe tutelarse sin ninguna consideración adicional; por lo tanto, debe ser protegido económicamente sin importar el contenido del provvedimento.

En este sentido, el daño se produce por el incumplimiento del término el cual causa un daño al particular; puesto que, se lesiona el interés de conocer la suerte de la petición dentro de un término y así el daño de incerteza subsiste aunque se niega la utilidad solicitada.

En términos más concretos, siguiendo a Francesca Trimarchi el daño de incerteza será *"aquel sufrido por haber renunciado a la utilización alternativa de recursos, en el tiempo sucesivo al vencimiento del término"* (Trimarchi Banfi, 2009). La lesión se materializa en un detrimento patrimonial que se produce por estar a la espera de una decisión que al no llegar a tiempo hace que se prolongue este estado de incertidumbre el cual evita desarrollar otras posibles actividades o inversiones.

Con respecto a los elementos esenciales para que se configure el daño de incertidumbre o incerteza se debe hacer referencia a los siguientes: 1. Es una consecuencia ante el incumplimiento del término entendido como un bien autónomo, 2. Debe recaer sobre intereses pretensivos y no opositivos, 3. Debe causarse una lesión al privado al no poder disponer de sus recursos debido a una demora injustificada de la Administración, 4. La decisión provvedimental debe haber sido desfavorable al peticionario; porque, de no serlo, será una hipótesis de daño de retardo.

El daño de incertidumbre o posibilidad de reparar las lesiones que se presentan en los casos que el provvedimento tardío sea desfavorable para el particular a pesar de haber sido fuente de críticas doctrinales, no ha sido acogido en el ordenamiento jurídico italiano y parece bastante difícil que sea adoptada la hipótesis de que el mero incumplimiento del tiempo genere la responsabilidad de la Administración. (Ozzi, 2010)

b. Daño de pérdida de chance

Una definición bastante clara sobre la pérdida de oportunidad es la acuñada por el italiano Doménico Chindemi por lo que es conveniente transcribir algunos de sus párrafos sobre el particular, "la

perdida de *chance* constituye un daño actual que se identifica no con la pérdida de un resultado útil sino con la pérdida de la posibilidad de conseguirlo y necesita, para tal fin, que sean cumplidos presupuestos concretos para la realización del resultado esperado, o sea una probabilidad de éxito mayor al 50% estadísticamente valorable por medio de un juicio pronóstico *ex ante* según el *id quod primumque accidit* sobre base de elementos aportados por el lesionado.

Entonces, no se trata de un lucro cesante sino de una daño emergente de pérdida de posibilidad actual, incluida en el patrimonio del sujeto pasivo desde el momento del ilícito y no de un resultado futuro, cuyo ocurrencia es independiente del reconocimiento de la *chance* de obtenerlo, siendo reparada la pérdida de la posibilidad, que debe ser concreta y no meramente aleatoria, de conseguir el resultado" (CHINDEMI, 2010).

c. Daño por desconocimiento de la confianza legítima

Al desconocer la confianza legítima que se ha generado en el particular, la administración puede generar daños procedimentales, debido a su comportamiento incorrecto al desconocer algún deber procedimental establecido en la ley; pretendiéndose así, tutelar la expectativa del privado a la correcta actividad procedimental, que no protege el interés final, si no conectado con el respeto al procedimiento y las garantías procedimentales (Ozzi, 2010).

En este sentido se deben mencionar los elementos configuradores de este tipo de daño los cuales se pueden sintetizar en los siguientes: 1. Daño causado a una persona sobre intereses pretensivos, 2. El particular tiene una expectativa en el comportamiento correcto de la administración, 3. Se produce una violación del principio de buena fe al desconocer una garantía procedimental y 4. El afectado debe comprobar que la administración no actuó en coherencia con los parámetros establecidos.

Ángela Ozzi (2010) explica que: "El fundamento del principio de confianza legítima está establecido en la clausula general de buena fe de la cual deriva; por un lado, la obligación de comportarse correctamente, cuya ponderación entre interés público y privado es una expresión y por el otro lado, de la obligación de no actuar *contra factum proprium*, o sea de comportarse en modo coherente a su propio comportamiento precedente".

Se debe destacar que el comportamiento correcto está consagrado en la Constitución dominicana como parte del deber de buena administración justicia y se concreta en el cumplimiento de las obligaciones procedimentales a cargo de las administraciones públicas de justicia; con relación al segundo, el deber de mantener coherencia con su actuación se puede ver desconocido cuando el Tribunal Constitucional vulnera algún precedente creado en sus sentencia, una información administrativa...

d. El daño antijurídico

El primero de los elementos necesarios para que se configure la responsabilidad del Tribunal Constitucional por dilaciones indebidas procedimentales es la producción de un daño. En el derecho español como se ha visto, el sistema pivota sobre el concepto de lesión entendido como daño antijurídico el cual, como se ha reseñado, puede presentarse por funcionamiento anormal o normal de los servicios públicos y también puede ser consecuencia de una acción o de una omisión de las entidades públicas.

En concreto, el daño de dilación indebida procedimental será encuadrable en una hipótesis de funcionamiento anormal debido a la inactividad que se materializa en la omisión de emitir una decisión dentro del tiempo establecido por parte de un ente estatal. Las notas diferenciadores de este supuesto de responsabilidad hacen que sea necesario realizar algunas matizaciones al tratarse de una hipótesis de responsabilidad por inactividad procedimental, pero en todo caso es indudable su posible reconocimiento (González Pérez, 2009).

8. Una propuesta de concepto de dilación indebida procedimental

El concepto de dilación procesal no coincide con ninguno de los tipos de daños expresados anteriormente (daño de retardo, de incerteza, de pérdida de oportunidad, daño antijurídico y por desconocimiento de la confianza legítima), por lo que parece conveniente intentar una definición propia

que se adapte a las realidades del ordenamiento jurídico dominicano y en concreto, al sistema de responsabilidad de las administraciones públicas jurisdiccionales.

Para la definición es necesario observar los desarrollos que se han presentado sobre el tema del plazo razonable procesal, que se han venido trasladando paulatinamente al proceso administrativo y para así poder determinar si se puede proceder a trasladar esta definición como tal, si requiere una serie de adaptaciones o si en cambio, es mejor crear una totalmente independiente.

La República Dominicana en este aspecto está muy avanza porque el Tribunal Constitucional también ha incluido el respeto al debido proceso y al plazo razonable no solamente al ámbito jurisdiccional, sino que también las administración públicas están obligadas a cumplir con este derecho fundamental que tienen los individuos. Así se pronuncia la sentencia TC/0068/13 de nuestro máximo órgano de interpretación constitucional cuando establece que *"la protección a los derechos y garantías fundamentales, referentes a la tutela judicial efectiva y al debido proceso deben ser salvaguardadas, incluso en los procesos sancionadores administrativos y disciplinarios"*.

Es importante analizar la evolución a otras áreas, no solamente la jurisdiccional, del plazo razonable y el debido proceso porque esto no lleva a afirmar con más fuerza que la judicatura debe fortalecer que durante todo el proceso para fallar sentencias, este respete el plazo razonable y el derecho que tienen los ciudadanos a que se le haga una justicia pronta. Debido a la importancia del plazo razonable y el progreso a otros planos, es que la judicatura debe ser la institución de referencia y un ejemplo en la aplicación del plazo razonable, emitiendo sus sentencias de manera eficiente.

a. La definición de plazo razonable en los procesos judiciales y su posible aplicación al procedimiento administrativo

i. El plazo razonable y los procesos judiciales

El reconocimiento del derecho a un plazo razonable en los procesos judiciales ha contado con un amplio desarrollo desde tiempos muy remotos, en el plano histórico, se remonta a los primeros

desarrollos del derecho criminal inglés por medio de la figura del *speedy trial*, que fue acogido por la Declaración de Derechos de Virginia de 1876 y la Constitución Federal de 1787. Este derecho continuó fortaleciéndose e incorporándose paulatinamente en la mayoría de los Estados y aparece reconocido como derecho constitucional en los principales ordenamientos jurídicos modernos.

Se debe hacer referencia a la Carta Internacional de Derechos Humanos proclamada por las Naciones Unidas, concretamente dentro del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, la cual ha reconocido el derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas, por la comisión de un delito, como una de las garantías mínimas, estableciéndolo en el literal c del numeral 3 del artículo 14. Instrumentos jurídicos ratificados por la República Dominicana.

Concentrándose en el caso dominicano, el establecimiento de un derecho a un proceso judicial en un tiempo razonable o sin demoras injustificadas es una de las garantías mínimas de defensa que ha sido reconocida a los particulares. Se puede observar que en la Constitución de 2010 se encuentra literalmente establecido en el artículo 69, numerales 1 y 2, cuando manda a que toda persona tiene el derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, la cual le ejecute una justicia accesible, oportuna y gratuita.

A nivel doctrinal, Enrique García Pons (1997) consolida este principio, asignando que *"el derecho a un proceso dentro de un plazo razonable o sin dilaciones indebidas, es inherente a toda persona humana por su condición de tal, es un derecho fundamental que no ha sido objeto de desarrollo legislativo en el ordenamiento jurídico interno, pese a su conveniencia y hasta su necesidad"*, específicamente en la obligatoriedad de los tribunales de respetar el tiempo para hacer una justicia rápida o oportuna.

Una noción más completa al respecto la elabora Adrià Rodés Mateus (2009), quien lo entiende como *"un derecho fundamental autónomo y al mismo tiempo una garantía procesal dirigida a sus titulares que son todas las personas, tanto físicas (ciudadanos y extranjeros) como jurídicas (privadas y públicas), que pertenece tutelar la eficacia temporal del proceso mediante la exigencia a los poderes públicos de su adecuada prestación y observación (instaurando efectivos mecanismos de tutela del derecho al justiciable), y que su reparación, en general, requiere una indemnización a cargo del Estado"*.

Entonces, se debe precisar que el derecho al plazo razonable debe ser acatado por todos los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Todos los poderes del Estado, y principalmente el Tribunal Constitucional, están obligados por el principio de supremacía constitucional a obedecer lo que dispone la Constitución dominicana, por ende deben respetar el contenido material de la misma, en el que se encuentra el artículo 69, numeral 1 y 2, sobre el plazo razonable.

Sus actuaciones deben orientarse a salvaguardar los valores superiores del ordenamiento jurídico, que es un Estado Social Democrático de Derecho. En adición, se debe precisar que *"la infracción del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas es imputable, inmediatamente, al órgano jurisdiccional que directamente incumple las prescripciones legales, sin necesidad de que se trate de una conducta maliciosa, culpable o negligente"* (Rivero Ortega, Ricardo, 1999).

ii. Noción de dilación indebida procedimental

Esta garantía a contar con una justicia rápida es una de los elementos básicos del Estado de Derecho Constitucional, denominado también como principio de celeridad, el cual es un derecho humano a que el proceso judicial y, por ende, las personas involucradas en él sean juzgadas sin dilaciones indebidas, en un plazo razonable y a obtener una rápida y eficaz decisión judicial que ponga fin al proceso sustanciado.

El particular tiene derecho a que en toda administración pública se le respete el plazo razonable, sin distinción de cuál sea, por lo que también en el Tribunal Constitucional, como administración pública de administración de justicia, el plazo razonable *"representa, pues, en especial, una protección para los justiciables que emerge de las incertidumbres, angustias, padecimientos (personales y familiares), inestabilidad y limitaciones de derechos que el proceso penal genera a las personas afectadas por su tramitación (derecho a la dignidad del hombre)"* (Cuneo Libarona y Miguel Ángel Almeyra).

Al iniciar un procedimiento judicial, los particulares, *"tienen derecho a que se tramiten sus expedientes dentro de un tiempo adecuado, que les permita hacerse unas expectativas claras acerca de los lapsos en que se producirá la actividad del Estado"* (Alcoz Medina, 2005). Además, constituye una formidable

garantía de la que dispone el ciudadano, pues gracias a él puede conocer la duración máxima del expediente y en consecuencia, a de ese estado de incertidumbre en el que se encuentra respecto de la solución o desenlace definitivos que puede influir en las decisiones que adopta y en los compromisos que contrae.

En la práctica, sin embargo, en ocasiones, *"las administraciones públicas incumplen los plazos que tienen para gestionar los procedimientos con lo que pueden causar lesiones a los interesados y por ende, deberían responder patrimonialmente"* (Aguado I Cudola, 2009). En algunos casos las demoras no están justificadas, por lo que se constituyen en verdaderas arbitrariedades, que deben ser corregidas por la acción de amparo según la sentencia TC/0079/12 del Tribunal Constitucional.

La doctrina ha denominado estos supuestos de incumplimiento temporal como: Dilaciones indebidas o retrasos injustificados; noción que se debe precisar rigurosamente, debido a su difícil determinación en los casos concretos.

Para evitar ambigüedades resulta adecuado empezar por estudiar los términos que componen la definición que se quiere presentar es decir: 1. Dilación, 2. Indebida y 3. Procedimental, recurriendo a las definiciones de cada una de estas acepciones como aparecen establecidas en el Diccionario de la Real Academia Española (RAE).

1. *"Dilación:* 1. f. Demora, tardanza o detención de algo por algún tiempo. 2. Ant. Dilatación, extensión, propagación". *"2. Indebida:* 1. Adj. Que no es obligatorio ni exigible. 2. Adj. Ilícito, injusto y falta de equidad". *"3. Procedimental:* 1. Adj. Perteneciente o relativo al procedimiento (método de ejecutar algunas cosas)".

Como se ha visto el concepto de dilación indebida tiene tres componentes indeterminados, que provienen de cada una de las palabras que constituyen el término en conjunto: El primero, es la dilación que es un componente objetivo; el segundo es, la palabra indebida donde se encuadra el elemento subjetivo y finalmente, el término procedimental que hace referencia a la fase del procedimiento administrativo para diferenciarla de la etapa del proceso o procesal.

De la lectura conjunta de las anteriores consideraciones se puede concluir que por dilación indebida procedimental concretamente se debe entender: Demora injusta procedimental, que impide que se cumpla con la obligación de resolver dentro del término previsto.

iii. El elemento indebido o injusto del retraso

Las dilaciones indebidas procedimentales se producen cuando las administraciones públicas han dejado de actuar dentro del tiempo establecido sin ninguna razón que justifique dicho incumplimiento; con lo que se puede generar la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. Dicho de otro modo, el incumplimiento (imputable a la administración) de los deberes que conforman la relación jurídica procedimental es exponente de un funcionamiento anormal del servicio público, con el que se explica y justifica la incursión en la responsabilidad administrativa (Alcoz Medina, 2005).

En el ámbito procesal constitucional, el detalle cardinal consistirá en determinar cuándo una demora en un procedimiento debe ser considerada como injusta y cuándo debe ser soportada por el particular. Para esto, se deben seguir algunos criterios o lineamiento que permitan precisar el contenido del elemento indebido en de las dilaciones que son: 1. La presencia de una demora o vencimiento del plazo (elemento objetivo) y 2. Que el retraso sea injusto, indebido o irrazonable (elemento subjetivo).

iv. Vencimiento del término

El primer índice de comportamiento injusto se presenta cuando la administración sobrepasa el término que ha sido fijado por el ordenamiento jurídico o que ella misma se ha prefijado para decidir, que varía según las características del tipo de procedimiento concreto que se trate y el ordenamiento jurídico al que se haga referencia. En Republica Dominicana cada procedimiento constitucional tiene sus requisitos y plazos para su tramitación y fallo.

La lectura de los distintos procedimientos constitucionales se debe hacer conjuntamente con la obligación de resolver que tiene el Tribunal Constitucional; en el segundo numeral, cuál es el plazo

máximo procedimental para solucionar un conflicto jurídico sometido al Tribunal Constitucional; y finalmente, determinar diversos tipos de responsabilidad en que puede incurrir el Tribunal Constitucional, sus jueces y sus funcionarios.

Lo ideal sería que los términos y plazos sean de obligatorio cumplimiento y su incumplimiento será un indicador de un hecho de funcionamiento anormal de las administraciones públicas de encargada de hacer justicia constitucional y por ende, para que se presente la dilación indebida procedimental será necesario que ese incumplimiento sea indebido, elemento que se analizará a continuación.

v. Incumplimiento indebido del plazo

"La clave de la cuestión radica en comprender que no es la superación del plazo lo que genera la dilación indebida; sino que, se necesita un requisito adicional, de tipo subjetivo, la no realización de la actuación dentro del plazo razonable" (Gómez Puente, 1997). Por lo que, el concepto de dilación indebida no puede identificarse, con la mera infracción de los plazos procesales previstos en las leyes, precisamente porque no pueden desconocerse, como tampoco el legislador puede prever con entera exactitud, ni la realidad, ni las circunstancias del caso concreto que pueden justificar y hacer necesaria la superación de aquellos plazos.

En definitiva, *"es la ausencia de actividad jurídicamente relevante en un plazo razonable cuando existe una obligación de actuar, la que puede provocar diversas consecuencias jurídicas en responsabilidad. Entre estas consecuencias jurídicas encontramos la existencia del deber de indemnizar un daño por darse los requisitos exigidos por la responsabilidad respecto a la inactividad de la administración pública"*. (Aguado I Cudola, Vicenc y Nettel Barrera, Alina del Carmen, 2009)

Se debe precisar que la noción de razonabilidad del plazo es *"un concepto jurídico indeterminado, que deberá ser delimitado en función de las circunstancias concretas, teniendo presente la complejidad del asunto, los distintos trámites internos a realizar, así como la propia conducta del interesado"* (García-Tervijano Garnica, 1990) y por ende, *"en circunstancias determinadas, habrá que determinar quién las invoca, el término legal podrá anticiparse o postergarse al tiempo que, conforme a tales*

circunstancias, resulte razonable. Y con el criterio restrictivo que cabe inferir de esta excepcionalidad ha de entenderse la aludida relatividad de los plazos legales para resolver que, como regla general, han de presumirse razonables" (Gómez Puente, 1997).

Anna Simonati (2009) expresa que en la lectura de las decisiones de la Corte de Luxemburgo se pueden encontrar algunos criterios de naturaleza objetiva, *"más precisamente, en los pronunciamientos recientes, se afirma constantemente que la duración razonable del procedimiento administrativo debe ser valorada según las circunstancias específicas y el contexto que diferencias cada caso, también de la cantidad y la calidad de las varias fases procedimentales desplegadas y de la multiplicidad de los interés envueltos"*. Es por esto que para determinar si el Tribunal Constitucional puede acreditársele responsabilidad deberá estudiarse el entorno en cada caso concreto y la eficiencia en el trámite procesal interno de la institución.

b. Dilación procesal desde la óptica de la doctrina española

En la jurisprudencia constitucional apunta que el concepto de dilación se asimila a demora o a retraso en la práctica de alguna actuación judicial, lo que, implícitamente, indica que el tiempo invertido por el órgano jurisdiccional para realizar su función excede del que está previsto en la norma procesal. En este sentido es ejemplar la STC 36/1984 de 14 de marzo, FJ 4, del Tribunal Supremo de España, donde se mantiene que la situación procesal que puede generar el ilícito constitucional que estamos analizando, puede ser la "simple inactividad" del órgano judicial, o la "tardía producción" de una determinada resolución.

El Tribunal Constitucional español contempla dos dimensiones de la demora judicial, que son por una parte la inactividad, o dilación persistente, y por otra, la tardía producción, o dilación consumada. Entonces, el origen de las mismas puede venir de un acto judicial de contenido expresamente dilatorio, o de un "no hacer" del órgano jurisdiccional; omisión que puede ser propia o impropia. La apreciación del carácter indebido de una dilación judicial exige aplicar, a las circunstancias específicas de cada caso, los criterios objetivos que a lo largo de nuestra jurisprudencia se han ido precisando, que son: la complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de duración de los procesos del mismo tipo, y la

conducta procesal del demandante y del órgano judicial (Sentencia 119/2000, del Tribunal Constitucional español).

En el primer caso, estaremos ante la ausencia de respuesta judicial a una petición de la parte; mientras que la omisión impropia, es aquella en la que aún apreciándose actividad formal del órgano *a quo*, al no ser la más adecuada para la pronta solución del proceso, genera una demora imputable al juez o Tribunal responsable del caso.

Para que pueda apreciarse la violación del plazo razonable es necesario que concurra un factor de antijuridicidad directamente relacionado con la eventual extralimitación judicial de los plazos legalmente establecidos para resolver un asunto determinado, de modo que, en la medida en que la demora es en sí misma un hecho indiscutido, se impone valorar cuál ha sido el comportamiento de los diferentes operadores jurídicos que participan en el proceso detenido.

Y es justamente esta labor de apreciación subjetiva la que permitirá calificar, caso por caso, si la situación procesal planteada ante el Tribunal Constitucional dominicano, y éste comete dilación procesal, podrá ser responsable. En la primera ocasión en que el Tribunal Constitucional español abordó el tema de las demoras procesales, asimiló la dilación indebida con la dilación injustificada. (STC 24/81 de 14 de julio (FJ 3)).

En muy pocas resoluciones el Tribunal ha dicho en qué consiste el carácter indebido de una dilación procesal, pues en la mayoría de ocasiones se contenta con afirmar que el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas es "similar" o "equivalente", al derecho contenido en el artículo.6.1 Convención Europea sobre Derechos Humanos, lo que le da pie, por aplicación del artículo 10.2 CE a trasponer al ámbito constitucional los criterios elaborados por el TEDH.

Con ello, más que delimitar el contenido esencial de un derecho fundamental el Tribunal Constitucional español asimila la "dilación indebida" con aquella demora judicial que rebasa el "plazo razonable", de modo que reside todo el esfuerzo dogmático en concretar, para cada caso, y a la luz de los criterios hermenéuticos que acotan el análisis de la situación procesal acontecida cuando se ha verificado una violación de la norma constitucional.

De todos modos, el Tribunal Constitucional español admite tres situaciones procesales determinantes de dilación: a) la omisión propia, o ausencia de toda actividad judicial ya sea formal o material; b) la omisión impropia, entendida como la inadecuación de las medidas adoptadas por el órgano *a quo* en orden a la pronta resolución de proceso; c) y finalmente la resolución judicial expresa de cuyo contenido cabe inferir la segura producción de demoras procesales injustificadas.

La sentencia 198/1999, de la Sala Primera, del Tribunal Constitucional es de criterio que la sentencia resolutoria de la jurisdicción que comete dilación indebida, no refleja que el objeto de una acción contra la dilación procesal haya concluido, porque debe existir un equilibrio entre la realización de toda la actividad judicial indispensable para la resolución del caso del que se conoce y para la garantía de los derechos de las partes y, de otro, el tiempo que dicha realización precisa, que habrá de ser el más breve posible.

En esa línea, la sentencia 125/1999, Sala Segunda, del Tribunal Constitucional, apunta que el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas supone para los órganos judiciales, no la sumisión al principio de celeridad, sino la exigencia de practicar los trámites del proceso en el más breve tiempo posible en atención a todas las circunstancias del caso, que pueden ser muy variadas.

9. Tribunal Constitucional dominicano

a. Aspectos elementales

El Tribunal Constitucional se constituyó por primera vez en la República Dominicana a partir de proclamación de la Constitución de 2010, con la misión de garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales, instituyéndose como un régimen robusto de justicia constitucional independiente, efectivo, autónomo de los poderes públicos y demás órganos del Estado.

Las decisiones que emana este máximo órgano de interpretación constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Sus sentencias son aplicables y de obligatorio cumplimiento para todas las administraciones públicas y particulares, pero sobre todo, inclusive para el mismo Tribunal Constitucional.

Entre las atribuciones del Tribunal Constitucional se localizan:

- Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido;
- El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano; legislativo;
- Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares;
- Revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales;
- Revisión de habeas corpus;
- Revisión de habeas data; y,
- Revisión de amparo. Existen distintos tipos de amparo, estos son: amparo en cumplimiento, amparo colectivo y amparo electoral (este último no es competencia del Tribunal Constitucional, sino del Tribunal Superior Electoral).

Sobre las competencias del Tribunal Constitucional, Omar Ramos (2013), en su libro "el control *a posteriori* de los tratados internacionales", asigna una nueva facultad al órgano; porque el autor considera que un tratado internacional no podría permanecer en el sistema jurídico dominicano vulnerando el principio de supremacía constitucional, soberanía nacional y no intervención de fuerzas externas, estableciendo que Ley No. 137-11, artículo 56 y 57, abren la posibilidad al control *a posteriori* puesto que de ellos se deduce que cuando el Tribunal Constitucional no valore los motivos en que se sustenta la declaración de constitucional de un tratado internacional, podrá practicársele el control sucesivo.

La doctrina creada por Omar Ramos aparentemente ha sido aceptada por el Tribunal Constitucional, constituyéndola en un precedente, cuando a pesar de que de manera exacta y literal el Tribunal Constitucional mediante sus sentencias, todavía, no ha afirmado cuál de las dos normas es superior, pero

de la doctrina creada por esta institución mediante sus sentencias se infiere que la máxima norma es la Constitución, no importa contra cuál otra norma se compare, incluso es preferente a los tratados internacionales debido a que mediante Sentencia TC/0230/13 el TCd apunta que:

"La defensa de la Constitución supone que las leyes deben ser cónsonas con el contenido de la Carta Magna, de tal manera que una ley, decreto, resolución, tratado o convenio internacional que sea contraria no debe aplicarse, debiendo ser declarada la nulidad, o la no aplicación de aquellas que vulneren el texto constitucional, y declaradas conforme aquellas que no lo contradigan. Es bien sabido que la Constitución es la norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. En ese tenor, se proclama como principio fundamental del Estado en nuestra Carta Magna, la supremacía de la Constitución".

Esta sentencia consolida la posición de la superioridad de la Constitución frente a los tratados internacionales cuando inserta una nueva competencia al Tribunal Constitucional, el control *a posteriori* de los tratados internacionales al momento de especificar que un *"tratado o convenio internacional que sea contraria no debe aplicarse, debiendo ser declarada la nulidad o la no aplicación de aquellas que vulneren el texto constitucional"* y que *"la Constitución es la norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. En ese tenor, se proclama como principio fundamental del Estado en nuestra Carta Magna, la supremacía de la Constitución"*.

Los jueces del Tribunal Constitucional serán designados por el Consejo Nacional de la Magistratura y estará integrado por trece miembros y sus decisiones se adoptarán con una mayoría calificada, por lo que se necesitara un mínimo de nueve o más de sus miembros para que un proyecto de sentencia sea aprobado por el Pleno. Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada.

El artículo 19 de la LOTCPC desarrollo que los jueces del Tribunal gozan de los mismos derechos, deberes y prerrogativas que los jueces de la Suprema Corte de Justicia en el ejercicio de sus funciones. Por lo que el artículo 151 de la Constitución dominicana también le es oponible al Tribunal Constitucional, el cual versa sobre la independencia del Poder Judicial, aclarando que las y los jueces están sometidos a la Constitución y a las leyes, y si comete alguna de las causas que vulneren el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial y/o la Resolución núm. 2006-2009, que aprueba el Sistema de

Integridad Institucional del Poder Judicial podrán aplicársele el régimen de responsabilidad y rendición de cuentas de los jueces y funcionarios del Poder Judicial.

En República Dominicana existe un sistema mixto de control de constitucionalidad, o sea, que además del Tribunal Constitucional podrán conocer de la constitucionalidad de las normas todos los tribunales de la República mediante la excepción de constitucionalidad en los asuntos sometidos a su conocimiento. En otras palabras, la tutela de la justicia constitucional fue conferida, tanto al Tribunal Constitucional, como al Poder Judicial, a través del control concentrado y control difuso.

El control difuso de la constitucionalidad fue otorgado a los tribunales del Poder Judicial, los cuales por disposición de la propia normativa constitucional, tienen la facultad de revisar, en el marco de los procesos sometidos a su consideración, la constitucionalidad de las normas que pertenecen al ordenamiento jurídico dominicano.

La justicia constitucional está a cargo del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, la cual se aplica mediante procesos y procedimientos jurisdiccionales que tienen como objetivo sancionar las infracciones constitucionales para garantizar la supremacía, integridad, eficacia, defensa del orden constitucional, su adecuada interpretación y la protección efectiva de los derechos fundamentales.

Los principios rectores que rigen el sistema constitucional dominicano se centran en el artículo 7, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, entre ellos podemos destacar la accesibilidad, celeridad, constitucionalidad, efectividad, favorabilidad, gratuidad, inconvalidabilidad, inderogabilidad, informalidad, interdependencia, oficiosidad, supletoriedad y vinculatoriedad.

b. Estadísticas que demuestre el tiempo que dura un caso en ser fallado por Tribunal Constitucional

Fecha de recepción en el TC	Fecha en que se emitió sentencia	Tiempo que excedió el plazo de 30 días establecidos en el art. 102 de la LOTCPC	Sentencias Nos.
13 de marzo de 2012	20 de febrero de 2013	10 meses	SENTENCIA TC/0017/13
15 de mayo de 2013	20 de febrero de 2013	8 meses	SENTENCIA TC/0018/13
4 de julio de 2012	6 marzo de 2013	7 meses	SENTENCIA TC/0027/13
9 de abril de 2012	15 de marzo de 2013	9 meses	SENTENCIA TC/0035/13
2 de agosto de 2012	15 de marzo de 2013	6 meses	SENTENCIA TC/0036/13
27 de abril de 2012	3 de abril de 2013	11 meses	SENTENCIA TC/0044/13
1 mayo de 2012	3 de abril de 2013	10 meses	SENTENCIA TC/0047/13
10 de julio de 2012	2 octubre de 2013	14 meses	SENTENCIA TC/0176/13
3 de agosto de 2012	11 de octubre de 2013	13 meses	SENTENCIA TC/0182/13
5 de octubre de 2012	17 de diciembre de 2013	13 meses	SENTENCIA TC/0258/13

Con esta tabla queremos demostrar que existe un promedio de 10 meses por encima del tiempo que la Ley Orgánica del TCd 137-11 le otorga al Tribunal Constitucional para emitir sus sentencias de

revisión de amparo. No obstante, este tiempo no lo consideramos como dilación procesal porque no vulnera la propuesta que hacemos de que el tiempo que debe sobrepasar para considerarse mora procesal es de 2 años mas (+) el tiempo que establece en cada procedimiento constitucional, como parámetro básico para que exista dilación procesal.

Formulamos esta técnica para tipificar la dilación procesal en las jurisdicciones producto a que en la sentencia TC/0079/12, se reconoce que el hecho que un tribunal dure más de dos años para emitir decisión sobre un caso concreto vulnera el plazo razonable y la justicia oportuna, en ese sentido la decisión explica que cuando *"la accionante acudió a reclamar justicia ante el Tribunal Superior Administrativo hace más de dos años y, hasta la fecha, no ha obtenido respuesta. Ante tal situación no parece razonable aconsejar a dicho accionante que vuelva a demandar ante el mismo tribunal. Esta no es una solución viable, porque, por una parte, no hay garantía de que el referido tribunal cambie de actitud y, por otra parte, implica iniciar de nuevo un proceso que se encuentra en estado de fallo hace más de dos años"*. De esto se desprende claramente que el Tribunal Constitucional estaría de acuerdo con que la dilación procesal nace a partir de los dos años en que el expediente está en estado de fallo.

10. Procedimientos en que se puede producir la responsabilidad por dilaciones indebidas

a. Las dilaciones indebidas que se pueden presentar en las diversas fases procedimentales

El primer índice de comportamiento injusto se presenta cuando el Tribunal Constitucional sobrepasa el término que ha sido fijado por el ordenamiento jurídico en virtud de la Ley Orgánica No. 137-11 o que ella misma se ha prefijado para decidir, que varía según las características del tipo de procedimiento concreto que se trate y el ordenamiento jurídico al que se haga referencia. En Republica Dominicana cada procedimiento constitucional tiene sus requisitos y plazos para tramitación y fallo.

A nivel dominicano lo ideal sería que los términos y plazos son de obligatorio cumplimiento y su incumplimiento será un indicador de un hecho de funcionamiento anormal de las administraciones

públicas y por ende, para que se presente la dilación indebida procedimental será necesario que ese incumplimiento sea indebido, elemento que se analizará a continuación.

El incumplimiento indebido del plazo es la clave de la cuestión, radica en comprender que no es la superación del plazo lo que genera la dilación indebida; sino que, se necesita un requisito adicional, de tipo subjetivo, la no realización de la actuación dentro del plazo razonable (Gómez Puente, 1997). Aquí no interesa si el Tribunal Constitucional tiene razones o no para justificar su retraso, lo único que importa para declarar responsabilidad es la dilación procesal.

El plazo razonable que el Tribunal Constitucional tiene para fallar se entenderá el fijado legalmente para el caso concreto más (+) los dos años de gracias propuesta en esta tesis por nuestra persona. Sólo excepcionalmente, cabrá la demostración de que éste no lo es para situaciones concretas: como caso de fuerza mayor... Cuando la inactividad no sea razonable se puede generar el deber de indemnizar por parte del Tribunal Constitucional al configurarse una verdadera dilación indebida procedimental (Aguado I Cudola, 2009).

El concepto de dilación indebida no puede identificarse, con la mera infracción de los plazos procesales previstos en las leyes, precisamente porque no pueden desconocerse, como tampoco el legislador puede prever con entera exactitud, ni la realidad, ni las circunstancias del caso concreto que pueden justificar y hacer necesaria la superación de aquellos plazos, es por esto que nace nuestra propuesta de que el Tribunal Constitucional además del término legal para fallar se le sume (+) los dos años de gracias, por considerar que la suma de ambos plazos es un tiempo real y efectivo para solucionar una cuestión ante el Tribunal Constitucional, de lo contrario se podría tipificar como dilación procesal indebida.

Es la ausencia de actividad jurídicamente relevante en un plazo razonable cuando existe una obligación de actuar la que puede provocar diversas consecuencias jurídicas para el Tribunal Constitucional, y asociarlo a la dilación procesal. Entre estas consecuencias jurídicas encontramos la existencia del deber de indemnizar un daño producto a la inactividad del Tribunal Constitucional.

A pesar de nuestra propuesta sobre los dos años, se debe precisar que la noción de razonabilidad del plazo es " *un concepto jurídico indeterminado, que deberá ser delimitado en función de las*

circunstancias concretas, teniendo presente la complejidad del asunto, los distintos trámites internos a realizar, así como la propia conducta del interesado" (García- Trevijano Garnica, 1990) y por ende, "en circunstancias determinadas, el término legal podrá anticiparse o postergarse, conforme a tales circunstancias, resulte razonable" (Gómez Puente, Marco, 1997).

Anna Simonati (2009), en la lectura de las decisiones de la Corte de Luxemburgo se pueden encontrar algunos criterios de naturaleza objetiva: *"Más precisamente, en los pronunciamientos recientes, se afirma constantemente que la duración razonable del procedimiento administrativo debe ser valorada según las circunstancias específicas y el contexto que diferencias cada caso, también de la cantidad y la calidad de las varias fases procedimentales desplegadas y de la multiplicidad de los interés envueltos".*

Nuestra experiencia como Letrado del Tribunal Constitucional nos lleva a aseverar que todas las circunstancias que pueden rodear el proceso constitucional nunca podrán nunca sobrepasar para que el Tribunal Constitucional emita su decisión en cualquier caso concreto, no importa el procedimiento constitucional, el plazo legal establecido en la Ley Orgánica No. 137-11 más (+) el plazo de gracias de dos años. Es por esto que proponemos esta fórmula para determinar si existe o no dilación procesal.

Lógicamente, el Tribunal Superior Administrativo mediante la acción de amparo tiene la obligación y el deber de estudiar cada caso concreto para establecer cuál es el plazo razonable en que debió fallar el Tribunal Constitucional, pero esta fórmula propuesta por nuestra persona sirve de base o parámetro temporal máximo que tiene el Tribunal Constitucional para emitir decisión, por lo que para el Tribunal Superior Administrativo esta receta es de mucha ayuda al momento de asignar responsabilidad del Tribunal Constitucional por dilación procesal. Recordamos que la sentencia del Tribunal Constitucional, TC/0013/12, admite que el tiempo de 10 años sin que una jurisdicción decida un caso se considera denegación de justicia.

i. Secretaría: Dilaciones injustificadas por no iniciar el procedimiento o por demorar su inicio.

En ocasiones, la dilación indebida procedimental se puede producir desde el mismo momento en que debe nacer el procedimiento administrativo interno en el Tribunal Constitucional, la cual se puede presentar en cualquiera de los procedimientos constitucionales en que se soliciten protección a derechos fundamentales. Esta etapa sólo se generará una verdadera dilación indebida en las hipótesis de no tramitar el expediente o hacerlo tardíamente cuando dichos eventos sean de tal magnitud que impidan que se cumplan con el término de la obligación de resolver.

1. No iniciar el procedimiento

El procedimiento constitucional, puede iniciar por petición de parte, pudiéndose generar una demora injustificada, bien porque los funcionarios de Secretaría no siguen la tramitación interna, debido a esto, en situaciones se podrá generar la responsabilidad patrimonial del Tribunal Constitucional. Marco Gómez Puente (1997) explica que *"si el ejercicio de las potestades administrativas suele tener lugar a través de un procedimiento formalizado, la falta de iniciación de éste puede ser, como se comprende, indicio revelador de una eventual inactividad administrativa. Situación ésta, recuérdese, que tiene por presupuesto forzoso la existencia de un deber jurídico de actuar; en este caso, de incoar o iniciar el procedimiento administrativo"*.

De la lectura del anterior párrafo se desprende que dos de los elementos necesarios para que se pueda originar la responsabilidad del Estado por dilaciones administrativas procedimentales son: La presencia del deber jurídico de actuar y la falta de iniciación. La presencia del deber jurídico de actuar en cuanto a la iniciación del procedimiento constitucional, se encuentra respaldada por el deber de buena administración o por el derecho al debido proceso administrativo interno en el Tribunal Constitucional. Y la falta de iniciación es un hecho que se puede observar en la inactividad del Tribunal Constitucional al no realizar los actos procedimentales tendientes a adelantar el procedimiento administrativo interno.

En España, el Supremo Tribunal mediante Sentencia del 15 de junio de 2002 responsabiliza a la administración pública por los daños causados por la falta de iniciación de procedimiento, en los siguientes términos: *"condena a un Ayuntamiento porque, pese a los requerimientos de los vecinos, perjudicados por el paulatino derrumbamiento de un inmueble, dejó transcurrir más de un año sin adoptar las medidas de conservación que le eran exigibles a la luz del ordenamiento (debió incoar y finalizar expediente sancionador y, ante un eventual incumplimiento, llevar por sí mismo las obras a través del procedimiento de ejecución subsidiaria, sin perjuicio del derecho de repetición frente a aquél)"*.

La inexistencia de iniciación procedimental es fácil de determinar; puesto que, se exterioriza materialmente, cuando la persona encargada deja de realizar las actuaciones tendientes al adelanto del procedimiento.

2. La no iniciación en los procesos en que medie la petición de parte

Otra posibilidad para que se genere la responsabilidad por dilaciones indebidas se presenta cuando se deja de iniciar un procedimiento que ha debido iniciar, puesto que una persona ha solicitado su iniciación.

Ante la petición del interesado sobre la apertura del procedimiento, el Tribunal Constitucional tiene dos posibilidades de actuación: La primera, consiste en adelantar el procedimiento, sin que esto se traduzca en acoger la petición del interesado, cumpliendo con la obligación de iniciar su trámite y acoger los demás postulados de comportamiento que se esperan por parte de la entidad, incluyendo el deber de buena administración; la segunda, consiste en no acoger la solicitud del particular, pero en todo caso, deberá explicar los motivos por los cuales no le da desarrollo al procedimiento y los recursos que tiene el ciudadano ante tal pronunciamiento.

La última se da en el casos de las acciones directas, artículos 37 y 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 137-11, los cuales establecen el procedimiento para el recurso de inconstitucionalidad, especificando que el escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del

Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.

Posterior a este paso, Secretaria transfiere el expediente original al Presidente para que cumpla con la obligación del artículo 38, con la misión de que éste examine si el escrito que se ha presentado en Secretaria ha cumplido los requisitos precedentemente indicados, de ser así, ordenará notificar el escrito al Procurador General de la República y a la autoridad de la que emane la norma o acto cuestionado, para que en el plazo de treinta días, a partir de su recepción, manifiesten su opinión.

Pero si no reúne los requisitos mínimos para que la acción directa de inconstitucionalidad se tramite, entonces el Presidente emitirá una comunicación dirigida al abogado que representa a la parte, para que el éste subsane los errores cometidos y nuevamente sea ingresado vía Secretaría el expediente de acción directa. Este tipo de situaciones se da cuando el recurrente no explica los artículos de la Constitución que se consideran vulnerados y/o el tipo de norma que supuestamente vulnera a la Ley Sustantiva.

3. Demorar el inicio del procedimiento

La demora en el inicio del procedimiento se puede producir tanto en los procedimientos de oficio como en los que requieren de la iniciativa de la parte interesada. En ocasiones, puede ocurrir que el descuido del Tribunal Constitucional permita que no se inicie el procedimiento constitucional cuando legalmente cabría su iniciación; es decir, cuando el interesado haya hecho su petición o cuando la ley exija el inicio, incluso de oficio de un determinado procedimiento constitucional.

A diferencia de la hipótesis analizada anteriormente, en estos casos es necesario que se cumplan tres elementos para que se produzca una verdadera dilación indebida procedimental que son: El deber de actuar, la demora al iniciarlo y el vencimiento del plazo razonable.

3.1. El deber de actuar

El primer requisito para que se configure una dilación indebida es que exista un deber de actuación, estos deberes de actuación permiten a los particulares conocer el comportamiento esperado por parte de las autoridades administrativas y a partir de esto, generarse algunas expectativas legítimas, que pueden traducirse en derechos. En caso de que sean inobservados, puede originar la responsabilidad patrimonial del Tribunal Constitucional.

3.2. La demora al iniciarlo

El siguiente requerimiento para que se presente la dilación, hace referencia a la demora de iniciarlo, es decir el desconocimiento que realiza la Secretaría en no tomar las medidas necesarias para poder adelantar el procedimiento.

Las demoras se pueden producir por diversas causas, las cuales pueden ser o no imputables a la Tribunal Constitucional, dependiendo de su procedencia se podría producir una demora injustificada, cuando la demora sea por culpa del particular o por el acaecimiento de un suceso de fuerza mayor la demora no será responsabilidad del Tribunal Constitucional; mientras que, el incumplimiento sí es atribuible al Tribunal Constitucional cuando está ante un incumplimiento del plazo razonable para decidir.

Por lo general, los retrasos administrativos interno que pudiesen ser ocasionados en la Secretaría no se deben a hechos o acontecimientos imprevisibles o inevitables, sino, sencillamente a la desidia funcional, el olvido, la abstención voluntaria el temor a resolver por falta de conocimientos técnicos jurídico etc. No obstante, hay veces que intervienen auténticos imponderables, efectivamente determinantes del incumplimiento, que impiden el nacimiento del crédito resarcitorio. (Medina Alcoz, 2005).

3.3. Vencimiento del plazo razonable

Este tercer elemento, el del vencimiento del plazo razonable, sólo se producirá en los casos en que el incumplimiento sea atribuible a la Secretaría cuando haya un descuido de no iniciar el procedimiento o una verdadera intención de no hacerlo. En estos contextos el Tribunal Constitucional y sus funcionarios podrán incurrir en diversos tipos de responsabilidad: disciplinaria, patrimonial y hasta penal.

Justamente, el punto clave sobre el que gravita el tema es el vencimiento injustificado del plazo, debido a que sólo en los casos en que realmente se produce un daño al interesado podrá generarse la responsabilidad; puesto que, la iniciación tardía no implica que se produzca el vencimiento del plazo, sino que este puede cumplirse en caso de que se corrija rápidamente la irregularidad.

ii. Comisión: Dilaciones administrativas que se pueden presentar durante la elaboración de la Sentencia

El Tribunal Constitucional está integrado por trece miembros y sus decisiones se adoptarán con una mayoría calificada de nueve o más de sus miembros. Para un mejor funcionamiento el Pleno decidió dividirse en varias Comisiones, dependiendo las materias. Entonces, una vez tramitado el expediente por Secretaría a la Comisión, a esta entidad podría atribuírsele deberes y obligaciones que son inmanentes a los miembros de las mismas.

A continuación se hará referencia a las cuatro situaciones más comunes de retardos procedimentales durante el adelantamiento del procedimiento administrativo que son: 1. La paralización e interrupción: El incumplimiento del deber de impulsión; 2. La responsabilidad que se puede generar por dilaciones indebidas por omisiones en la realización de las medidas provisionales; 3. No remisión tardía del informe al Pleno para ser conocido el caso; y, 4. Pérdida del expediente.

Se debe enfatizar que aunque la dilación sólo se configurará en el caso que se produzca el plazo procedimental sin cumplir con la obligación de resolver, no se debe desconocer la importancia de los

actos de trámite por dos razones primordiales: *"Primero, porque dichos actos de trámite pueden evidenciar la falta de justificación o la arbitrariedad del silencio de la administración. Y segundo, porque si llega a dictarse resolución su validez puede depender de dichos trámites"*. (Gómez Puente, 2006).

1. La interrupción y la paralización: El incumplimiento del deber de impulsión

Existe un deber de impulsión por parte de la Comisión, una vez se ha iniciado por Secretaría la tramitación del expediente para lograr llevar a cabo la obligación de resolver. En ocasiones, se pueden producir comportamientos anómalos por parte de la Comisión que se concretan en la interrupción o en la paralización injustificada del proceso, casos que pueden generar demoras que eviten terminar el procedimiento dentro del plazo determinado por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dominicano.

1.1. La paralización

La paralización se produce por el incumplimiento de los deberes de la Comisión, concretamente el de impulsión, o sea creación del proyecto de sentencia. Como hemos dicho, si la paralización es por culpa del interesado, simplemente no se producirá la responsabilidad del Tribunal Constitucional. Una vez recibido el expediente en Secretaría, esta deberá tramitar el expediente hasta que termine, y la Comisión tiene la obligación de realizar el proyecto de sentencia que deberá socializar al Pleno para ser discutido y debidamente aprobado, o si no se estará en presencia de un funcionamiento anormal en el Tribunal Constitucional.

Dicho de otro modo, *"el incumplimiento (imputable a la Administración) de los deberes que conforman la relación jurídica procedimental es exponente de un funcionamiento anormal del servicio público, con el que se explica y justifica la incursión en la responsabilidad administrativa"* (Medina Alcoz, Luis, 2005). Cuando se produce la paralización debido a la inactividad de la Comisión, el

procedimiento no avanza, con lo que se llegará al día del vencimiento del plazo, sin haberse dado cumplimiento al deber de resolver y notificar dentro del término. Entonces la paralización ocasionará una verdadera dilación procedimental, puesto que hace que el procedimiento se estanque, causando claros perjuicios al particular y vulneración a sus derechos fundamentales, afectado por la desidia de la Comisión.

1.2. Interrupciones

Como lo explica Juan Santamaría, "*[e]l procedimiento administrativo debe desarrollarse no sólo dentro de un plazo máximo preestablecido [...], sino con un ritmo y continuidad determinados que no deben sufrir interrupciones prolongadas e injustificadas*". La interrupción del procedimiento indebido debe ser parcial, puesto que de ser total estaríamos ante un supuesto de paralización. La suspensión por regla general no rompe la responsabilidad administrativa, puesto que el tiempo deja de correr mientras se llevan los actos necesarios.

Tampoco podrá exonerarse al Tribunal Constitucional, "*aduciendo que las razones del retraso radican en la necesidad sobrevenida de realizar determinadas actuaciones, cuando éstas sean causa de suspensión. También en estos casos, y con la necesaria cautela que exige una afirmación de este tipo, se puede decir que el retraso nada tiene que ver tiene con tales actuaciones, pues el tiempo dejó de correr mientras se llevaban a cabo los actos con virtualidad suspensiva*" (Medina Alcoz, 2005).

En estos casos, se debe analizar si la reanudación es oportuna, en cuanto a que permite terminar el procedimiento dentro del plazo razonable y por ende, no habría un funcionamiento anormal; en vez, cuando la reanudación tardía afecta el cumplimiento del plazo, se estará en frente de una dilación indebida procedimental, que dará lugar a indemnización.

Otro supuesto que debe ser examinado con detenimiento, ya que puede influir en el cumplimiento del plazo para resolver y por esto, generar la responsabilidad de la administración o el Tribunal Constitucional por dilaciones procedimentales injustificadas, es la no remisión del informe o proyecto de sentencia en plazo al Pleno.

Para David Blanquer (2006) *"el informe es un acto de trámite que expresa un juicio u opinión sobre cuestiones fácticas o jurídicas. Normalmente es un experto quien emite el informe, pero en ocasiones quien lo formula es el testigo u órgano administrativo que ha presenciado un hecho"* (Blanquer, 2006). El informe desde la óptica del Tribunal Constitucional vendría siendo el proyecto de sentencia que la Comisión debe hacer del expediente asignado para su estudio, quien debe ser rendido al Pleno para ser discutido por los 13 magistrados.

Uno de los principales problemas de esta etapa es que el Tribunal Constitucional carece de un Reglamento interno que efientice el procedimiento interno o la comunicación entre la Secretaria, las Comisiones y el Pleno, por lo que nosotros en esta tesis durante el desarrollo de la misma hacemos propuesta para ser incluidas en un Reglamento que tienda a mejorar el sistema interno con la intención de que se produzcan fallos de calidad y más rápidos.

El Reglamento deberá versar en la creación de plazos para cada una de las etapas administrativa interna del Tribunal Constitucional deba realizar su labor en ese tiempo. En otras palabras, los proyectos de sentencias deben ser elaborados por la Comisión, deben ser entregados dentro del plazo determinado, sino esto podría acarrear responsabilidad al Tribunal Constitucional por la demora en que incurre la actuación de la Comisión.

iii. Pleno: Dilaciones indebidas que se pueden producir en la terminación del procedimiento constitucional

Una tipo de imputación que permiten pedir la responsabilidad al Tribunal Constitucional es el funcionamiento anormal de sus servicios públicos, caso que puede ocurrir durante el conocimiento, tramitación y desarrollo del procedimiento constitucional, si se generan perjuicios al particular. *"Las dilaciones indebidas en la terminación del procedimiento revisten una significativa particularidad, puesto que es en esta fase donde verdaderamente se materializa y se comprueba el daño, al no producirse la finalización del procedimiento en el tiempo previamente determinado"* (González Varas, 2008).

Concretamente, analizaremos dos situaciones estrechamente ligadas al incumplimiento de la obligación general de resolver que son:

1. Cuando no se cumple con la obligación de resolver expresamente; y,
2. Cuando no se notifica adecuadamente su decisión (Ponce Sole, 2001), en caso de que sea materialmente posible hacerlo, ya que sólo así se puede hablar de inactividad administrativa.

Obviamente, las consecuencias que ahora interesan son las que se sujetan al incumplimiento imputable a la administración; *"esto es, al incumplimiento por omisión del deber legal de resolver cuando es materialmente posible hacerlo, siendo ésta la situación en que propiamente puede hablarse de inactividad administrativa"* (Gómez Puente, 2006).

Es importante recalcar que el Tribunal Constitucional no está obligado a responder en los casos de fuerza mayor, ni tampoco en los que el particular obstruye o dificulta el desarrollo normal del procedimiento. Entonces, es necesario anticipar que el incumplimiento del plazo debe ser carente de justificación; es decir, para que se genere la responsabilidad es indispensable que no haya observancia de la obligación de responder durante un tiempo razonable, cuya determinación obedecerá a las condiciones concretas de cada caso.

Así pues, este derecho a un procedimiento sin dilaciones indebidas, a la resolución en un plazo razonable, no equivale necesariamente al derecho a una resolución en el plazo legalmente previsto, sea específico o genérico. *"A la observancia del plazo legal pueden oponerse circunstancias materiales insoslayables a cuya ponderación como causa de justificación del incumplimiento, mediante criterios de razonabilidad, tiende el referido concepto indeterminado"*. (Gómez Puente, 1997)

El Tribunal Constitucional tiene un deber de resolver y dictar sentencia, por lo que se le prohíbe que se utilicen excusas para no decidir de fondo sobre el procedimiento que se le ha planteado; es decir, es la introducción del principio del *non liquet* en vía administrativa, aplicado al Tribunal Constitucional como jurisdicción. Esta regla está muy relacionada con el deber de resolver y rige indistintamente en los procedimientos constitucionales.

En esta parte de la tesis debemos hacer referencia a los casos de responsabilidad que tendría el Tribunal Constitucional: 1.- Por dilatar el proceso por no reunir el cuórum de 9 votos para aprobar los proyectos e sentencia en el Pleno; 2.- Falta de resolución expresa o por una defectuosa; y, 3.- Inexistente notificación. Después haremos una remisión a la obligación de resolver en general, el cual incorpora lógicamente las hipótesis de falta de resolución expresa y de defectuosa notificación, que por cuestiones metodológicas se explicará separadamente.

1. Una causa de dilación procesal puede producirse por no reunir los 9 votos de 13 para que una decisión sea aprobada por el Pleno.

El artículo 186 de la Constitución dominicana alumbra que el Tribunal Constitucional estará integrado por trece miembros y sus decisiones se adoptarán con una mayoría calificada de nueve o más de sus miembros. Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada.

Este tipo de mayoría calificada puede generar retrasos en el fallo de los expediente porque se constituye como una frontera difícil de soportar, sobre todo cuando existen temas tan delicados como el interés legítimo y jurídicamente protegido como elemento necesario para interponer acciones directas de inconstitucionales, frente a otro criterio o posición de magistrados que entiende que el interés legítimo de este tipo de acciones debe ser mediante la acción popular.

Como consideramos un exceso la mayoría calificada de 9 votos 13 para que un proyecto de sentencia sea aprobado por el Pleno, es que propondremos en su momento, una reforma constitucional para que el Tribunal Constitucional se divida por comisiones y las votaciones sean aprobadas por mayoría simple. Sólo determinadas materias serán conocidas por el Pleno, como es el caso de las revisiones jurisdiccionales de sentencias firmes, que por la materia y el contenido tan delicado se necesita de la sapiencia de los 13 magistrados.

2. La responsabilidad por falta de resolución expresa

El Tribunal Constitucional tiene una obligación de resolver expresamente todos los procedimientos constitucionales sometidos a su jurisdicción, dentro de un término previamente determinado por la Ley Orgánica No. 137-11, es decir, el Tribunal Constitucional está obligado *"a adoptar y notificar una resolución expresa dentro del plazo establecido"* (Alcoz Medina, 2007).

Lo ideal sería que en República Dominicana suceda como en España, que se genere una responsabilidad patrimonial del Estado si se incumple la obligación de resolver; situación que contempla claramente el numeral 7 del artículo 42 de la Ley 30 de 1992, de España, al establecer diversos tipos de responsabilidad en que se puede incurrir.

Resulta claro que el incumplimiento de la obligación de resolver será un caso de funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional que le puede generar responsabilidad patrimonial, por lo que el particular a que se le cometa dilación procesal, *"en modo alguno existe un deber jurídico de soportar la inactividad de la Administración, de manera que cualquier daño directamente causado por el incumplimiento de la obligación de resolver debería ser indemnizable, concurriendo el resto de los presupuestos de la responsabilidad"*. (Rivero Ortega, 2006)

En el caso de la obligación de resolver por el incumplimiento de un plazo, es claro que para que surja la responsabilidad patrimonial del Tribunal Constitucional es indispensable que se presente una verdadera lesión por la inactividad del Estado, la cual se determina siguiendo la noción de incumplimiento del plazo razonable.

Una resolución para que no sea defectuosa debe estar acorde con los postulado de la Sentencia TC/009/13, dictada el 11 de febrero del año en curso por el Tribunal Constitucional dominicano, la cual sienta un importante precedente que impactó necesaria y positivamente en el desempeño de las funciones jurisdiccionales porque los jueces constitucionales especializados le recuerdan a la Suprema Corte que ella misma, mediante su Resolución 1920-2003, había establecido que la obligación de motivar las decisiones por parte de los jueces no solo es un deber constitucional, sino también una

obligación de origen supranacional en virtud del artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que hoy forma parte del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 74 de la Constitución y de la propia LOTCPC, lo que permite que la decisión pueda ser objetivamente valorada y criticada, garantiza contra el prejuicio y la arbitrariedad, muestra los fundamentos de la decisión judicial, facilita el control jurisdiccional en ocasión de los recursos; en vista de que la conclusión de una controversia judicial se logra mediante la sentencia justa, para lo cual se impone a cada juez, incluso con opinión disidente, la obligación de justificar los medios de convicción en que la sustenta, constituyendo uno de los postulados del debido proceso.

La argumentación de un fallo debe mostrar que han sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado. Asimismo, la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores. Por todo ello, el deber de motivación es una de las ‘debidas garantías incluidas en el artículo 8.1 [de la CADH] para salvaguardar el derecho a un debido proceso (Caso Apitz Barbera y otros c. Venezuela, Sentencia de fecha 5 de agosto de 2008).

"El deber de resolver ha de cumplirse, pues, en un plazo razonable no necesariamente coincidente con el legalmente previsto, a cuyo cumplimiento pueden oponerse circunstancias materiales insoslayables que, mediante criterios de razonabilidad, el referido concepto indeterminado viene a ponderar como causa de justificación del incumplimiento" (Gómez Puente, 1997). En resumen, la no resolución en plazo razonable, puede generar verdaderas lesiones antijurídicas imputables al Tribunal Constitucional y de mediar entre ellas una posible relación de causalidad, se producirá la responsabilidad del Estado por dilaciones indebidas procedimentales.

3. La responsabilidad del Tribunal Constitucional por la inexistencia o defectuosa notificación

Después que el Pleno aprueba una sentencia, esta se envía a Secretaría para que proceda a la notificación de las partes, en ocasiones los funcionarios no notifican o lo hacen sin las formalidades

requeridas para que se considere una notificación adecuada y en estos casos, se incumple uno de los deberes que conforman la relación jurídica procedimental.

"En tanto no se notifique en debida forma y con el contenido completo, la resolución no surte plenos efectos. En consecuencia esa plenitud de efectos no se produce: 1.- Cuando se ha practicado de forma defectuosa y no se cumple el procedimiento de notificación; y, 2.- Cuando se ha omitido alguna información que debería estar incluida en el texto notificado" (Blanquer, David, 2006). *"Transcurrido el término máximo establecido, si la administración no ha dictado una resolución expresa o, habiéndolo hecho, no la notifica incumple uno de los deberes que conforman la relación jurídica procedimental"* (Alcoz Medina, 2007).

Santiago González Varas (2008) desarrolla que *"será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado"*. La notificación es una parte fundamental dentro del desarrollo del procedimiento constitucional y comporta *"una extraordinaria importancia jurídica porque la eficacia del acto queda demorada hasta que se realice la notificación, y se realice en debida forma"* (González Varas, Santiago, 2008).

En tanto no se notifica la sentencia no adquiere las características de la parte *in fine* del artículo 184 de la Constitución, definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado; debido a que, la visión de la notificación de las sentencias del Tribunal Constitucional, es el mismo fundamento de la notificación de los actos administrativos y de la publicación de las disposiciones generales (González Pérez, Jesús y González Navarro, Francisco, 2007). Se entiende que una Ley no existe si no está publicada, por reciprocidad una sentencia constitucional no puede producir efectos en tanto no ha sido notificado.

Asimismo, en la sentencia TC/0034/13 establece que una *"decisión (judicial) ha vulnerado y violentado un derecho fundamental, como es el derecho de defensa y el debido proceso, ya que al declarar inadmisile por extemporáneo un recurso de casación contra una sentencia que nunca le fue debidamente notificada a BAT República Dominicana, violentó el derecho a una justicia accesible y oportuna, dentro de un plazo razonable"*, de ahí se puede colegir que la falta de notificación de la

sentencia vulnera el plazo razonable en el sentido de que se le impide al ciudadano cumplir con los plazos de otros recursos abierto cuando se emite una decisión judicial.

Entonces, al considerarse la notificación como parte integral de la obligación de resolver resulta natural que su omisión, genere un incumplimiento, lo que produce una dilación indebida procedimental que claramente puede generar la responsabilidad al Tribunal Constitucional.

4. Responsabilidad por incumplimiento de la obligación de resolver

Las dilaciones indebidas procedimentales también se concretan cuando se incumple con la obligación de resolver dentro del término determinado; debido a que, es en este momento donde se puede observar que la demora fue de tal magnitud que sobrepasó el límite establecido para la terminación del procedimiento.

El deber de resolver del Tribunal Constitucional *"constituye una obligación esencial cuyo incumplimiento por omisión, absorbe cualesquiera otros vicios de tramitación, incluidos los de omisión, que quepa deducir de la infracción de deberes formales, siempre instrumentales y subsidiarios de aquel principal de resolver"* (Gómez Puente, 2002).

En caso de que no sea llevada a cabo la obligación de resolver que tiene el Tribunal Constitucional se estará en frente de un comportamiento imprudente o negligente. El cual se constituye como un comportamiento anormal, que en caso de generar daños debe ser indemnizado.

"En este caso estamos ante una obligación, la de resolver y notificar en plazo determinado, en la que la Administración no se sitúa en una posición de control o realización de una prestación, sino la de aportar una decisión en el marco de una procedimiento constitucional. La existencia de una pasividad total será una clara muestra de una conducta imprudente o negligente" (Aguado I Cudola, Vicenc y Nettel Barrera, Alina del Carmen, 2009).

"Si la Administración, transcurrido el término máximo establecido, no ha dictado una resolución expresa, o habiéndolo hecho no lo notifica, incumple uno de los deberes que conforman la relación jurídica procedimental. Y si este incumplimiento genera daños y es imputable a la administración, el interesado tiene derecho a ser indemnizado" (González varas, 2008).

5. La responsabilidad que se puede generar por omisiones en la realización de las medidas provisionales

El Tribunal Constitucional es competente revisar las decisiones que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, posterior a la proclamación de la Constitución de 2010, proclamada el 26 de enero de 2010, mediante el recurso de revisión jurisdiccional de sentencia firmes, artículo 53 de la Ley No. 137-11, en este procedimiento existe la posibilidad que la sentencia que ha adquirido la autoridad de cosa juzgada pueda ser suspendida hasta que se conozca el fondo del recurso de revisión jurisdiccional porque en el artículo 54, numeral 8 desarrolla que el recurso no tiene efecto suspensivo, salvo que, a petición, debidamente motivada, de parte interesada, el Tribunal Constitucional disponga expresamente lo contrario.

Por lo que esta posible suspensión de la sentencia del Poder Judicial hasta tanto el Tribunal Constitucional conozca el fondo son medidas provisionales, las cuales son muy similares a las medidas cautelares que se desarrollan en los procesos ordinario; puesto que, en general, se rigen por los mismos principios, como los de provisionalidad, necesidad para asegurar bienes jurídicos, proporcionalidad, posibilidad de modificación a lo largo del procedimiento (González Varas, 2008).

Cuando a solicitud de parte, el Tribunal Constitucional considere conveniente ordenar las medidas provisionales, debe ser prudente puesto que pueden causar daños a los particulares. *"Pueden decretarse medidas provisionales para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, tema éste importante y al mismo tiempo delicado porque puede llevar aparejadas responsabilidades administrativas por los daños causados por este tipo de medidas provisionales"* (González Varas, 2008).

Basándose en el análisis previo Marcos Gómez Puente (2006) concluye que *"según estas reglas, no podrán dictarse medidas provisionales cuando no exista motivo razonable para dudar del buen fin del procedimiento, cuando sean desproporcionadas o inadecuadas para el aseguramiento pretendido y cuando puedan causarse daños de difícil o imposible reparación o cuando impliquen violación de derechos amparados por las leyes"*.

La infracción de las normas jurídicas que regulan las medidas cautelares incrementa injustificablemente el riesgo de daños, por lo que, de acuerdo con el criterio antes expuesto, *"es razonable que la Administración infractora responda por los mismos si finalmente se producen, pues de esta manera se incentiva la realización de la que en este caso era la conducta que llevaba a un resultado socialmente óptimo la prescrita por la norma incumplida"* (Domenerch Pascual, 2005).

El Tribunal Constitucional podría reducir el grado de responsabilidad si en un momento donde no se ha lesionado o dañado a perjudicado por la medida de suspensión, adopta una medida contraria para no incurrir en responsabilidad administrativa *"en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción"* (Parejo Alfonso, 2007). En caso de no seguir los anteriores parámetros resulta evidente que la administración puede originar ciertos daños a los particulares y por ende, es natural que deba responder patrimonialmente por su comportamiento.

Alguna jurisprudencia por la adopción de medidas cautelares ilegales es presentada por Gabriel Domenech (2006) por ejemplo: La Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 1994, la Sentencia del STSJ de Galicia de 12 de noviembre de 2001, la Sentencia del STSJ de Cataluña de 1 de octubre de 1999, Sentencia del STSJ del País Vasco de 26 de abril de 2000 y las Sentencias del STSJ de Andalucía de 18 de enero de 1999 y 2 de julio de 2001.

6. La responsabilidad del Tribunal Constitucional por la pérdida del expediente

Otra situación en que se puede presentar en el trámite interno del Tribunal Constitucional es que se puede producir una dilación indebida con respecto a los expedientes, aparece cuando se pierde

totalmente, o se extravía cierta parte de su contenido o se modifican de alguna manera no permitida por el ordenamiento jurídico. Este caso se analiza independientemente de los anteriormente expuestos, ya que, como lo explica el profesor Ricardo Rivero (2008):

"No siempre coincide la responsabilidad de la tramitación del procedimiento con la conservación material del expediente, que se debe realizar en las oficinas públicas competentes (desde luego, tratándose del original, necesariamente), cuya ubicación física puede no coincidir con la del puesto de trabajo del Instructor del expediente. Quien conserva materialmente el expediente tiene, como el Instructor, una responsabilidad sobre el mismo, en el sentido de evitar cualquier pérdida, alteración o modificación del mismo" (Rivero Ortega, Ricardo, 2008).

Antes de profundizar en este tema resulta imprescindible definir el expediente, dentro del gran composición de nociones que ha elaborado la doctrina procedimental y la administrativista, es muy acertada la concreta propuesta del profesor Ricardo Rivero Ortega (2008) quien considera que *"expediente administrativo es el conjunto de documentos ordenados por la Administración sobre un asunto determinado"* (Rivero Ortega, Ricardo, 2008).

A veces, parte de los expedientes se pueden perder por alguna calamidad, pero en otras obedecerá a descuidos por parte de los funcionarios del Tribunal Constitucional. En los dos casos, por regla general, el Tribunal Constitucional debe responder patrimonialmente si le causa un perjuicio al interesado, a no ser que exista una causal de justificación de fuerza mayor. En todo caso, el responsable de la pérdida, deterioro o cambio en el expediente se le puede iniciar un proceso de responsabilidad disciplinaria o penal y adicionalmente, el Tribunal Constitucional puede repetir contra la persona en caso de que exista responsabilidad patrimonial.

La responsabilidad que puede generar la dilación injustificada al producirse una demora en la reconstrucción de los expedientes por parte del Tribunal Constitucional, que puede traducirse en la práctica en la superación del plazo razonable previsto y de esta manera, es que realmente se produce la materialización del daño.

Se podrá afirmar que el evento de la pérdida del expediente hace que la dilación sea justificada; sin embargo, si la causa de la destrucción o pérdida sea por causa de la falta de organización administrativa o por alguna situación de corrupción interna, es evidente que el Tribunal Constitucional y no el particular debe recibir el perjuicio y por ende, indemnizar al perjudicado.

La acción en repetición de la cual hemos hablado antes, se ubica a la altura del artículo 258 del Código Procesal Penal dominicano se consagró la posibilidad de que el Estado, en este caso concreto el Tribunal Constitucional como administración pública, pueda demandar en repetición contra aquel que haya contribuido al error judicial.

11. Examen del contenido esencial del plazo razonable

a. ¿Cuándo el plazo para una justicia oportuna se vuelve irrazonable?

La legislación y jurisprudencia constitucional no ofrecen dudas acerca de la necesidad de respetar el derecho que tiene todo imputado y la sociedad a que los procesos judiciales concluyan sin dilaciones indebidas, pero resulta problemático la fijación de un plazo, establecido en días, meses o años. Obviamente que esta finalidad ha quedado plasmada en los diversos ordenamientos procesales, a partir de la fijación de términos específicos, pero, habida cuenta de las diversas características y circunstancias presentadas por las diferentes controversias, resulta difícil su determinación *ex ante*, por lo que al día de hoy sólo se cuenta con pautas orientadoras para la finalización del pleito en general.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, mas allá de reconocer la dificultad de la cuestión¹, y siguiendo los lineamientos de la Corte Europea de Derechos Humanos², ambas en han considerado que para determinar si un plazo es irrazonable a propósito del derecho que tiene todo particular a una justicia eficiente, se deben evaluar tres cuestiones: 1.- La complejidad del caso; 2.- La conducta y

¹ Caso "Suárez Rosero", sentencia del 12/11/1997.

² Caso "Klasusky vs. Polonia", del 14/9/2005.

actitud procesal desplegada por el interesado; y, 3.- La conducta y diligencia asumida por las autoridades judiciales competentes en la conducción del proceso³.

A estas tres, se agrega otra, cuyos efectos, en mi criterio, son relevantes para dar solución a situaciones procesales concretas como veremos. Esta es *"la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en él"*⁴. La CIDH tiene expresado que *"implica un juicio de valor" y "una conformidad con los principios del sentido común (...) siendo razonable lo justo, lo proporcionado y lo equitativo, por oposición a lo injusto, absurdo y arbitrario"*⁵.

b. El problema de la fijación de un plazo razonable

Quizás, y si bien es sólo otra pauta directriz, debe valorarse como un interesante medio indicativo a tener en cuenta toda vez que se analice la irrazonabilidad o desmesura de los tiempos procedimentales, el derivado de las conclusiones a las que se arriba en el informe n° 35/07 elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁶, el que traduce la intención de fijar un criterio rector indiciario con la finalidad de interpretar cuándo se ha cumplido el plazo razonable del proceso.

La Comisión luego de examinar las legislaciones penales de los países del sistema, consideró *"bastante el cumplimiento de las dos terceras partes del mínimo legal previsto para el delito imputado. Esto no autoriza al Estado a mantener en prisión preventiva a una persona por ese término sino que constituye un límite, superado el cual se presume "prima facie" que el plazo es irrazonable. Ello no admite una interpretación a contrario sensu en el sentido de que, por debajo de ese límite, se presuma que el plazo*

³ Caso n° 11.245 del 1/3/1996.

⁴ Caso "Valle Jaramillo", entre otros.

⁵ Caso "Paniagua Morales y otros" (de la "Panel Blanca"), sent. del 25/1/96, párr. 41; opinión consultiva OC-13/93, párrafo 33.

⁶ Informe 35/07; caso 12.553, Fondo Jorge José y Dante Peirano Basso, 1/5/2007.

será razonable. En todo caso habrá que justificar debidamente y de acuerdo a las circunstancias del caso, la necesidad de la garantía".

c. Valoración de la actividad del imputado

Este tópico merece algunas precisiones, vinculadas especialmente con la posibilidad de desmeritar en contra del imputado sus maniobras dilatorias o de entorpecimiento del avance de la causa, supuestos éstos excluidos por la doctrina clásica del análisis o, dicho en otros términos, no computados en su favor a la hora de formular juicio sobre la razonabilidad de las dilaciones.

En mi criterio, aun verificada la existencia de tales comportamientos obstruccionistas e intencionalmente encaminados a eludir la aplicación de la ley, no pueden tales actitudes ser valoradas en contra de quien es sometido a proceso penal. Es que tal como ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina *"son los órganos estatales quienes tienen a su cargo el deber de asegurar que el proceso se desarrolle normalmente y sin dilaciones"* (Fallos 324:4125).

Hacer caer sobre el propio imputado los efectos de la infracción a ese deber, sea que ella se haya producido por la desidia judicial o por la actividad imprudente del letrado que asume la defensa técnica, produce una restricción al derecho de defensa difícil de legitimar a la luz del Derecho Constitucional y a la inviolabilidad de dicho derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso judicial.

En todo caso, cuando el defensor la ejerza indebidamente, es al Estado a quien le corresponderá encausar el procedimiento en debida forma, pero en cualquier caso, no es el imputado quien debe velar por la celeridad del proceso ni sufrir las consecuencias de incumplimientos ajenos (Fallos 322:36, disidencia jueces Petracchi y Boggiano, Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina).

El principio constitucional de responsabilidad de todos los poderes públicos sin excepciones pugnaba con una gran laguna normativa que provocaba la perplejidad de quienes exigían responsabilidad patrimonial por funcionamiento anómalo de la administración pública. Fue la Ley 107, de agosto de

2013, sobre derechos y deberes del ciudadano en su relación con la administración pública de Republica Dominicana, que añadió en su artículo 57 y siguiente la responsabilidad subjetiva de las administraciones de justicia.

d. La dilación procesal desde la óptica del Derecho Constitucional Internacional dominicano y el Tribunal Constitucional

La Constitución de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero de 2010, afirma en su artículo 74, numeral 3 que *"los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado"*.

El Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0208/13 desarrolla que *"la República Dominicana actúa apegada a las normas del Derecho Internacional y en defensa de los intereses nacionales, materializada en sus relaciones con la comunidad internacional, negociando en áreas como acuerdos, convenios y tratados de forma y manera más provechosa para el país"*.

El artículo 26, numeral 1 de la Constitución dominicana dispone en procura del fortalecimiento de las relaciones internacionales que *"la República Dominicana es un Estado miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional, en consecuencia: reconoce y aplica las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado"*.

Tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9 inc. 3), como en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (art. 7.5), establecen que toda persona detenida a causa de una infracción penal será llevada sin demoras ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley, teniendo derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable o ser puesto en libertad.

De estos tratados internacionales, a nivel local constitucional se colige de manara clara e inobjetablemente que el Estado dominicano está obligado, en su función jurisdiccional, particularmente el Tribunal Constitucional, tiene la obligación a dar cumplimiento a estas exigencias debido a la línea

del principio de aplicación directa e inmediata de los tratados internacionales. Asimismo, en República Dominicana también debe protegerse el derecho de toda persona que incurre en una conducta tipificada por la ley como delito o demandando por sus derechos a ser juzgado en un tiempo razonable y sin dilaciones procesales.

El Tribunal Constitucional no ha definido de manera específica el contenido de plazo razonable, sin embargo ha coloreado su entorno, como lo fue en la sentencia TC/0079/13 conjuga que *"la tutela judicial efectiva comprende, según la doctrina: el derecho a acceder a la justicia, derecho a una decisión en un plazo razonable y derecho a la ejecución de la decisión"*.

La Suprema Corte de Justicia dominicana ha enarbolado que el plazo razonable es un derecho fundamental o derecho humano, cuando en la sentencia No. 112, de fecha 21 de septiembre de 2011, afirma que *"la Constitución, los tratados internacionales, la ley concretada en el Código Procesal Penal y la normativa creada por la Suprema Corte de Justicia, de manera coordinada y coherente consagran el plazo razonable como un derecho fundamental o derecho humano; que forma parte del debido proceso como garantía de carácter constitucional; que tanto el plazo razonable y el derecho a una justicia oportuna, son una garantía constitucional, el respecto a dicha norma es extensivo a todas las esferas del poder público, entre los cuales deben ser incluidos los procesos penales; y, toda persona tiene derecho a ser juzgada en un plazo razonable y a que se resuelva en forma definitiva acerca de la sospecha que recae sobre ella"*.

12. Responsabilidad patrimonial del Tribunal Constitucional por el funcionamiento anormal

El Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, aprobado durante la XIII Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en Santo Domingo, D. N., en Junio de 2006, instrumento internacional con fuerza vinculante para todos aquellos administradores de justicia que se consideran un buen juez, afirma en reiteradas ocasiones el deber y la obligación de los jueces de dictar sentencias respetado el plazo razonable, el debido proceso y el derecho que los ciudadanos tienen de ser parte de un proceso judicial eficiente.

Su capítulo III se encuentra reservado a la obligación que tiene el juez de motivar sus decisiones, con la finalidad de asegurar su legitimidad y para que la sociedad considere que existe una verdadera justicia en las resoluciones judiciales. El Capítulo IV (Conocimiento y Capacitación) consagra la obligación de conocimiento y capacitación permanente del juez tiene como fundamento el derecho de los justiciables y también de la sociedad en general a obtener un servicio de calidad en la administración de justicia.

De modo más concreto, el capítulo XII versa sobre la Diligencia y desarrolla entre sus artículos 73 a 78 que el juez tiene la exigencia de evitar la injusticia que comporta una decisión tardía; debe procurar que los procesos a su cargo se resuelvan en un plazo razonable; debe evitar o, en todo caso, sancionar las actividades dilatorias o de otro modo contrarias a la buena fe procesal de las partes; y, debe procurar que los actos procesales se celebren con la máxima puntualidad.

En esa misma línea, la Suprema Corte de Justicia dominicana, mediante su Resolución núm. 2006-2009, del 30 de julio de 2009, que aprueba el Sistema de Integridad Institucional del Poder Judicial, estableciendo cuáles son los valores y principios éticos fundamentales que deben ser inherentes a todo juez, por lo que deben interpretarlos y aplicarlos en el ejercicio de sus funciones.

Entre ellos se podemos citar el principio de diligencia, que exige a los jueces y servidores administrativos judiciales un esfuerzo y prontitud para encausar las acciones encaminadas a evitar una decisión tardía, procurando que los procesos se resuelvan en los plazos establecidos, por lo que están obligados a realizar sus funciones de manera oportuna y precisa; y, deben cumplir y respetar los plazos establecidos en los procesos administrativos y actuaciones judiciales.

Asimismo, el Consejo del Poder Judicial, constitucionalmente definido en el artículo 156 como el órgano permanente de administración y disciplina del Poder Judicial de la Republica Dominicana, dictó en fecha 6 de mayo de 2011, la Resolución núm. 03-2011, que aprueba el Reglamento del Comité de Comportamiento Ético del Poder Judicial, el cual asevera que *"los servidores judiciales están en el deber de comprometerse con asumir un buen comportamiento en el desempeño de sus respectivos cargos y actuación social, acorde con los principios previstos en el Código de Comportamiento Ético, para lograr de manera eficaz una sana, pronta y oportuna administración de justicia"*.

Todo lo anterior nos motiva a certificar que la delicadeza de la función del juez, en el sentido de que decide sobre el futuro de los derechos y bienes jurídicos de las personas, es uno de los elementos que inyecta interés en el estudio del tema, por lo que la responsabilidad no es simplemente resolver decisiones judiciales, sino que también está obligado a cumplir con el plazo razonable y con una justicia rápida.

Es por ello que coincidimos que la *"actuación jurisdiccional debe estar sujeta a parámetros de responsabilidad que den al traste con la reparación del daño causado al justiciable o usuario del sistema de justicia, en aquellos casos que sea lesionado por (...) un mal funcionamiento de la administración de justicia"* (García Del Rosario, 2012), debido a que a las personas antes de ser jueces se le ha cuestionado y han aceptado el cargo a sabiendas de la obligación que les mancan los códigos deontológicos de su ejercicio, de actuar de manera oportuna, pronta y eficiente en la solución de los casos, sin vulnerar el plazo razonable.

Dicho esto, no resta afirmar que no es ni mínimamente discutible que cuando un funcionario o servidor público realiza alguna actividad en el orden de la administración, se dice que representa la voluntad del Estado y por lo tanto pueden comprometer la responsabilidad patrimonial del mismo. ¿Pero qué sucede si aquella administración pública es el Tribunal Constitucional? ¿Podría asignársele responsabilidad frente al mal funcionamiento, concretamente por la dilación o mora procesal?

¿Sólo el Tribunal Constitucional como administración podría ser responsable o también lo son los jueces miembros del Tribunal Constitucional? ¿El Tribunal Constitucional se puede considerar como una administración pública para que pueda ser acreditada como responsable por la dilación procesal? ¿El Tribunal Constitucional, como máximo defensor de la Constitución, escapa del sistema jurídico de responsabilidad de la administración pública?

¿Cuál sería los casos en que podría responsabilizarse por dilación procesal? ¿Cuál sería el procedimiento utilizado para asignarle responsabilidad? ¿Quién sería la jurisdicción competente? ¿Qué tipo de acción o cuál sería la vía más efectiva para que un particular se defienda ante la dilación

procesal? ¿Si existe un fallo en contra del Tribunal Constitucional, este podría recurrirlo? ¿Ante cuál jurisdicción?

¿Sería el mismo Tribunal Constitucional competente para conocer el recurso de revisión de amparo, actuando como juez y parte? ¿Cuál sería el otro órgano jurisdiccional capaz de conocer la revisión de sentencia de amparo en donde una de las partes es el Tribunal Constitucional?

Es incuestionable que el Tribunal Constitucional de la República Dominicana ejerce una labor de administración pública, específicamente administrando justicia constitucional. Si bien es cierto que tiene un régimen jurídico propio que lo caracteriza y que se revela de la división de los poderes del Estado desarrollada por Montesquieu, considerándose como un órgano extra-poder, o sea que no pertenece a ninguno de los clásicos poderes del Estados.

No obstante a eso, sigue siendo una función estatal, una administración publica de justicia constitucional y parte del Estado dominicano, por lo que puede llegar a comprometer su responsabilidad tanto como administración en sí, como también de aquellos empleados o servidores judiciales que auxilian y coadyuvan en esa función administrativa, incluyendo los jueces que integran el máximo órgano constitucional.

No olvidemos que el principio de responsabilidad de los poderes públicos constituye un principio general y está debidamente consagrado en la Constitución por lo que es oponible a todos. De esta manera la teoría de la responsabilidad administrativa se constituye y fortalece al sistema de garantía que protege a los ciudadanos y ciudadanas del ejercicio del poder por parte de los poderes públicos que integran al Estado.

El artículo 7 de la Ley Sustantiva consagra a la República Dominicana como un Estado de Derecho⁷, por lo que *"las reglas deben aplicarse a los que las formulan y a quienes se aplica – esto es al gobierno,*

⁷ Jürgen Brand señala que *"La expresión Estado de derecho es reciente, pero el tema al que se refiere es antiguo y en definitiva constituye el rasgo determinante del derecho occidental. El concepto, que se remonta a las reflexiones de Kant, se fue preparando a fines del siglo XVIII con la teoría del Estado de derecho y alcanzó su significación específica – vigente en su mayor parte hasta nuestros días – en la*

así como a los gobernados—, y que nadie tenga el poder de otorgar excepciones" (Friedrich Hayek, 1978). En sentido abstracto, es posible denominar Estado de derecho⁸ *"a todo aquel Estado cuya vida comunitaria está regulada por el derecho positivo"* (Werner Birkenmaier, 1999).

En efecto, producto al Estado de Derecho reconocido por la Constitución dominicana, tanto todos los órganos del Estado, inclusive el Tribunal Constitucional y sus jueces, son sujetos de derecho por excelencia, y del mismo modo están sometidos al imperio y cumplimiento de aquellos principios constitucionales y legales previstos a favor de los ciudadanos, específicamente el principio de responsabilidad, para contrarrestar la mala actuación de la administración pública, incluyendo en esta a la máxima administración de justicia constitucional, el Tribunal Constitucional.

a. Responsabilidad por funcionamiento anormal de la administración de justicia

Comprende las actividades propiamente jurisdiccionales, incluyéndose las atribuidas a juzgados y tribunales y los actos de jueces y magistrados así como las del personal al servicio de la administración de justicia. La responsabilidad del Tribunal Constitucional frente a la dilación procesal, en el orden de la administración de justicia queda restringida al supuesto de funcionamiento anormal lo que nos sitúa ante un concepto jurídico indeterminado, por lo que debemos determinar qué se entiende por funcionamiento anormal de la administración de justicia.

A grandes rasgos el funcionamiento anormal de la administración de justicia se refiere a los siguientes supuestos: lentitud, inadecuación o irregularidad de los procedimientos judiciales. García Manzano establece que:

Alemania del Siglo XIX". Jürgen Brand. "La evolución del concepto europeo de Estado de Derecho", Anuario Constitucional Latinoamericano, Año 2006, Tomo I.

⁸ El término Estado de Derecho se origina en la doctrina alemana "Rechtsstaat", siendo utilizado por primera vez por Robert Von Mohl en su libro *Die deutsche Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*.

"Constituyen supuestos usuales de anormal funcionamiento la falta de coordinación entre órganos diversos, omisiones en la vigilancia y custodia de documentos y cantidad, error en la apreciación de los hechos en casos de identificación de personas, errores en la constancia de datos o personales o devienes en actividades de ejecución que no sean reconducibles a error judicial. Pero el supuesto que sirve de prototipo es el retraso en la tramitación y decisión de los procesos, es decir, las dilaciones indebidas. Las dilaciones indebidas has sido graduadas pudiendo distinguirse entre un retraso simple, por el mero incumplimiento de plazos, retraso constitutivo de funcionamiento anormal y retraso grave o cualificado que supone violación del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas" (García Manzano, Pablo, 1988).

El anterior derecho fundamental está consagrado tanto en la Constitución española como en la dominicana en los artículos: 24, numeral 2; y, artículo 69, numerales 1 y 2, respectivamente. Cuando estudiamos nuestra Carta Magna, y producto a una interpretación sistemática, podemos exponer que la dilación indebida hay que ponerla en conexión con el plazo razonable, expresión equivalente, que es un concepto jurídico indeterminado. El Tribunal Constitucional español destaca la concurrencia de factores objetivos y subjetivos en cada caso para poder determinar el concepto de plazo razonable.

Entonces, puede hablarse de dilaciones procesal del Tribunal Constitucional por deficiencias de carácter estructural y permanente, derivadas fundamentalmente de las carencias de medios materiales y personales, pero también de otros motivos, como pueden serla propia complejidad del litigio o las deficiencias de las normas procesales. Junto a estas deficiencias *"pueden señalarse otras de carácter accidental y subjetivo como pueden ser el comportamiento inadecuado de los componentes del órgano judicial, acumulación de trabajo por circunstancia extraordinarias e imprevistas o el propio comportamiento de las partes"* (Andrés Ibáñez Perfecto y Movilla Álvarez, Claudio, 1986).

Las deficiencias estructurales pueden exonerar a los titulares de los órganos jurisdiccionales de la responsabilidad personal por el retraso pero no así al Estado, puesto que el ciudadano no tiene por qué soportar dilaciones. Los requisitos para que surja responsabilidad por anormal funcionamiento son:

- Hecho imputable
- Perjuicio

- Relación de causalidad entre hecho y perjuicio
- Ausencia de causa de exclusión de responsabilidad

El Tribunal Constitucional español expone sobre los retrasos y dilaciones indebidas que *"aunque por el contexto en que se utiliza la expresión pueda pensarse que proceso sin dilaciones indebidas, hace únicamente referencia al proceso penal, lo cierto es que dentro del concepto general de la efectiva tutela judicial, las dilaciones injustificadas comportan un posible ataque a este derecho en cualquier clase de proceso"* (SSTC 14 de julio de 1981; 13 de abril, 14 de diciembre de 1983; 14 de marzo de 1984 y 23 de enero de 1985).

Es preciso en estos casos hacer valer el derecho constitucional previamente citado, solicitándolo al órgano jurisdiccional competente para que suprima la dilación y obligue a la finalización del proceso. Ellos se traduce que no cabe alegar vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, cuando el proceso ha finalizado y previamente no se invoco ante el juez o tribunal (SSTS 152/1987 y 59/1988).

El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas es un concepto jurídico indeterminado para cuya concreción hay que atender a diversos parámetros, como son la complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo, el interés del demandante en amparo, especialmente relevante en el proceso penal, su conducta procesal y finalmente, la conducta de las autoridades y la consideración de los medios disponible (SSTC 26/1983, 36/1984, 68/1984, 5/1985, 155/1985, 223/1988, 28/1989 y 37/1991).

El derecho no puede quedar excluido de protección cuando las dilaciones indebidas tengan su origen en carencia o defectos de la estructura de la organización judicial (SSTC 36/1984, 223/1988, 50/1989 y 81/1989). El derecho a la ejecución de sentencias se encuentra integrado en el derecho a la tutela judicial efectiva y por consiguiente las dilaciones indebidas operan como factor desencadenante de responsabilidad también en esa fase del proceso, debiendo el órgano jurisdiccional en aquellos casos en que no tenga la disponibilidad de la ejecución, como es el caso del proceso contencioso-administrativo, adoptar las medidas necesarias y realizar los requerimientos precisos para el debido cumplimiento,

incurriendo en caso contrario en responsabilidad (SSCT 26/1983, 67/1984, 155/1985, 167/1987, 28/1989 y 149/1989).

El derecho a una pronta y cumplida justicia se estableció como una de las garantías propias del debido proceso, la que se concreta en el trámite sin dilaciones injustificadas y, se debe leer conjuntamente con los principios de celeridad y eficacia en la actuación judicial. De otra parte el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce esa garantía como un elemento básico del debido proceso legal, aplicable a todos los procesos judiciales⁹ y, aunque en el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, fue reconocido concretamente el derecho del acusado “*a ser juzgado sin dilaciones indebidas*”, las decisiones del Comité de Derechos Humanos considera que dicha garantía es aplicable a procesos de otra índole¹⁰.

Para poder asignársele responsabilidad al Tribunal Constitucional, se deberá examinar los supuestos de daño antijurídico sufridos como consecuencia de la función anormal jurisdiccional o dilación procesal. Según la doctrina, el funcionamiento anormal de la administración de justicia está referido a unos estándares de lo que se considera un funcionamiento normal:

"La comprensión de lo que es funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, debe partir de una comparación de lo que sería o debía ser el funcionamiento normal, lo que remite a unos criterios de actuación, a unos estándares de funcionamiento, a unos conceptos jurídicos indeterminados de una extrema variabilidad y sujetos a una serie de condicionamientos históricos, técnicos y políticos. Importa señalar que no todo funcionamiento anormal, que no toda deficiencia en la Administración de Justicia, son generadores de responsabilidad, sino aquellos que no van acordes con unos patrones

⁹ Esa norma dispone: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

¹⁰ CIDH, Detención arbitraria, *Diez años de actividad*, 1982, pág. 320. Citado por Daniel O'Donnell en Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2004, págs. 306-307 y 442.

básicos de eficacia y funcionamiento de acuerdo con las necesidades sociales y los intereses de los justiciables. El concepto de funcionamiento anormal es ajeno a toda idea de culpa o negligencia aunque tenga en éstas su origen y se basa únicamente en la causación del daño que actúa como factor desencadenante de la imputación" (Perfecto Andrés Ibáñez y Claudio Movilla Álvarez, 1986).

Por su parte, el Tribunal Europeo de los Derechos del Hombre, al interpretar el artículo 6, número 1 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales ha considerado que el *"carácter razonable de la duración de un procedimiento debe apreciarse según las circunstancias de cada caso y teniendo en cuenta fundamentalmente 'la complejidad del asunto, el comportamiento del recurrente y la forma en que el asunto haya sido llevado por las autoridades administrativas y judiciales"*.

Ese mismo Tribunal ha precisado que no existe dilación indebida por el mero incumplimiento de los plazos procesales legalmente establecidos, esto es, que no se ha constitucionalizado el derecho a los plazos, sino que lo que la Constitución consagra es el derecho de toda persona a que su causa se resuelva en un tiempo razonable¹¹.

En contraposición con lo anterior, *"para resolver si en un caso concreto hay lugar a la responsabilidad del Estado por fallas en la administración de justicia derivadas del retardo en adoptar decisiones, debe decidirse si ese retardo estuvo o no justificado, conclusión a la cual se llegará luego de señalar la complejidad del asunto, el comportamiento del recurrente, la forma como haya sido llevado el caso, el volumen de trabajo que tenga el despacho de conocimiento y los estándares de funcionamiento, que no están referidos a los términos que se señalan en la ley, sino al promedio de duración de los procesos del tipo de aquel por el que se demanda la mora, ya que este es un asunto que hay que tratar no desde*

¹¹ No obstante, sobre este criterio existe controversia en la doctrina. Por ejemplo, Montero Aroca considera que "Todo incumplimiento de los plazos debe dar lugar a declarar la existencia de un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, sin que ello signifique sin más el derecho a la indemnización, pero por la razón distinta de que puede o no puede haber existido daño o perjuicio". Responsabilidad Civil del Juez y del Estado por la actuación del poder judicial. Madrid, Edit. Tecnos, 1988., p. 35.

*la perspectiva de un Estado ideal sino desde la propia realidad de una administración de justicia con problemas de congestión, derivados de una demandada que supera la limitación de recursos humanos y materiales disponibles para atenderla"*¹².

El funcionamiento anormal puede ser conjurado no sólo por el juez, sino también por algún servidor judicial, como un secretario, un alguacil, etcétera

El Tribunal Supremo Español en sentencia de fecha 18 de abril del año 2000, establece que *"el funcionamiento anormal abarca, por su parte, cualquier defecto en la actuación de los Juzgados y Tribunales, concebidos como complejo orgánico en el que se integran diversas personas, servicios, medios y actividades"*.

De esto colegimos que cuando el Secretario del Tribunal, una Comisión, un Letrado, o un personal del área administrativa, realizan alguna actividad que contribuye a la dilación procesal o a la mora procesa, en ocasión de los deberes que le han sido asignados conforme a puesto, puede comprometer sin dudas la responsabilidad patrimonial del Tribunal Constitucional porque es la institución responsable de su personal en el sentido que se infiere que hicieron una elección correcta sobre la eficiencia y capacidad de cada uno de ellos para ejercer la laborar designada.

En esa óptica, el Tribunal Supremo acogiendo este tipo de responsabilidad pronunció la sentencia de fecha 4 de noviembre del año 2009, en la cual se estableció responsabilidad patrimonial del Estado por efecto de la actuación anormal de un Secretario. Así, en la sentencia se consigna lo siguiente:

"Es una realidad alegada por el recurrente, que reitera ahora en casación, que se ha visto privado de un recurso de casación por una irregular actuación del Secretario de la Sala de lo Social del Tribunal

¹² Se ha dicho que al Estado se le deben exigir los medios que corresponden a su realidad, haciendo caso omiso de las utopías y de la concepción ideal del Estado perfecto, omnipotente y omnipresente. A esto se ha llamado la teoría de la relatividad del servicio, a fin de no pedir más de lo posible, pero con la misma lógica debe concluirse que el Estado debe todo cuanto esté a su alcance". Sentencia del 15 de febrero de 1996, exp: 9940.

Superior de Justicia de Cataluña que, en el momento de extender la diligencia de presentación de la copia/recibo del escrito de interposición del recurso ante el Juzgado de Guardia, omitió el deber de expresar el día y hora en que se le hizo entrega de la copia/recibo. Admitido en el fundamento de derecho precedente que la inadmisibilidad del recurso de casación para unificación de doctrina tiene su origen en un mal funcionamiento de la Administración de Justicia y que ello constituye un daño real y efectivo indemnizable que se concreta única y exclusivamente en la pérdida de la oportunidad procesal de obtener en casación una eventual sentencia favorable (...)".

b. El derecho de acción en repetición de la administración

El Estado debe responder cuando uno de sus órganos, agentes o funcionarios ocasionan un daño a un tercero; sin embargo, suele suceder que el daño provocado, como se ha visto, puede provenir también de una actuación dolosa, culposa o negligente del funcionario que representa la voluntad del Estado. En estos casos, es perfectamente entendible que ese funcionario que actuó negligente o imprudentemente y que con su acción de produjo un daño que soportó el Estado, deba luego responder ante este último mediante acción encaminada al efecto.

Es decir, que la responsabilidad del funcionario puede ser en doble vía: una que supone responsabilidad para el Estado por el daño causado por el funcionario a un particular; y la otra, cuando el daño ha sido causado por el funcionario no ya a un administrado, sino al propio Estado, bien de forma voluntaria o por imprudencia o negligencia, como se ha dicho anteriormente.

Si bien el Tribunal Constitucional deberá indemnizar, llegado el momento, al administrado por el hecho del daño producido por uno de sus agentes o funcionarios judiciales en el ejercicio de la administración de justicia, esto es sin menoscabo de la acción o vía de regreso que proceda internamente contra el servidor judicial que haya incurrido en la actividad administrativa irregular causante de daño patrimonial a aquel que no tenga la obligación jurídica de soportarlo.

En la legislación española la disposición está expresamente prevista en el artículo 296 de la Ley Orgánica del Poder Judicial al decir que *"el Estado responderá también de los daños que se produzcan*

por dolo o culpa grave de los Jueces y Magistrados, sin perjuicio del derecho que le asiste de repetir contra los mismos por los cauces del proceso declarativo que corresponda ante el Tribunal competente".

En el caso de la República Dominicana existe una sentencia, TC/079/12, del Tribunal Constitucional que encierra el procedimiento a seguir frente a la dilación procesal de los tribunales (en su momento la desarrollaremos), dando lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la administración de justicia; sin embargo, en cuanto al tópico de la acción en repetición, existe un principio previsto para la administración pública en sentido general, que es el artículo 91 de nuestra Ley No. 41/2008, de fecha 4 de Enero de 2008, sobre Carrera del Servidor Público, que indica: *"En los casos en que la persona perjudicada no haya dirigido su acción reclamatoria de daños y perjuicios contra el funcionario responsable, el Estado, condenado a resarcir el perjuicio causado por la gestión dolosa, culposa o negligente de dicho funcionario, podrá ejercer contra éste una acción en repetición".*

La acción en repetición a que tiene derecho el Estado, no es automática, sino que requiere la intervención de una sentencia con autoridad de cosa juzgada que, previamente, haya declarado responsable al Tribunal Constitucional. En efecto, *"sólo después de que se haya resuelto mediante sentencia la condena del Estado por el daño antijurídico por el cual debe responder, y que a su vez, se haya agotado el procedimiento administrativo disciplinario que determine la responsabilidad del agente de la administración se podrá accionar en repetición"* (Sánchez García, 1997).

Empero, lo cierto es que esta acción en repetición debe ser ampliamente desarrollada, en cuanto al procedimiento en nuestro derecho, por lógico como la litis involucraría una administración pública, el Tribunal Constitucional y un particular, el tribunal competente sería la jurisdicción contenciosa administrativa.

Esta acción es para cuando los jueces y servidores administrativos judiciales no actúen según la Resolución núm. 2006-2009¹³, del 30 de julio de 2009, que Aprueba el Sistema de Integridad Institucional del Poder Judicial, o sea, con responsabilidad, celeridad y productividad en su función;

¹³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, Resolución núm. 2006-2009, del 30 de julio de 2009, que Aprueba el Sistema de Integridad Institucional del Poder Judicial.

realizando todas sus funciones con la precisión, calidad y pulcritud que las mismas requieren en el tiempo especificado; cumpliendo fielmente el logro de los resultados esperados para cada una de sus funciones jurisdiccionales o administrativas; ofreciendo un servicio óptimo y efectivo al usuario, en aras de evitar la mora judicial; y, los jueces deben emitir decisiones fundamentadas y de calidad dentro de un plazo razonable.

13. Fundamentos para otorgar responsabilidad al Tribunal Constitucional por dilación procesal

El artículo 148 de la actual Constitución de la República refiere que "las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica".

Naturalmente, el Tribunal Constitucional constituye una persona de derecho público, y cuando sus agentes o funcionarios (jueces, empleados judiciales, etc.) actúan, representan su voluntad y por tanto una actuación u omisión administrativa que ocasione un perjuicio a un usuario del servicio de administración de justicia debe dar lugar a reparación.

Un poco más de luz arroja la previsión constitucional del artículo 151, inciso primero, el cual señala textualmente que "*la ley establecerá el régimen de responsabilidad y rendición de cuentas de jueces y funcionarios del Poder Judicial (...)*"; en efecto, la Constitución dominicana es un marco general que sólo traza líneas genéricas, sin embargo, en este caso esa ley no existe de forma clara y suficiente, es por ello que proponemos la creación de la Ley Orgánica de Agilización Procesal del Tribunal Constitucional.

A pesar de ello, existe la sentencia TC/079/12 del Tribunal Constitucional que establece el procedimiento a seguir cuando exista una dilación procesal por parte de un órgano del Poder Judicial, y como las decisiones del Tribunal Constitucional tienen efecto erga omnes, y vinculantes para todos los poderes públicos, también el Tribunal Constitucional debe acatar y cumplir sus propias decisiones,

quedándose obligado a la misma producto al Estado de Derecho y Constitucional que existe en la República Dominicana.

En ese sentido, la sentencia 79/2012 establece que cuando exista dilación procesal por un tribunal, el perjudicado debe interponer otra acción de amparo ante el mismo tribunal como una forma de activar la justicia constitucional del primer amparo. En el caso de que el Tribunal Constitucional sea el que cometa la dilación procesal, no se puede interponer una acción de amparo ante él directamente, porque el TCd no es competente para conocer de acción de amparo directo.

De ahí es que surge nuestra teoría que el Tribunal Superior Administrativo es el órgano jurisdiccional competente para conocer la acción de amparo en contra del Tribunal Constitucional por dilación procesal, debido a que el Superior Administrativo es la jurisdicción constitucionalmente encargada para dirimir las diferencias entre los particulares y la administración pública, y como el Tribunal Constitucional es una administración pública de justicia constitucional, queda dentro de la competencia del Tribunal Superior Administrativo para conocer de la acción de amparo contra el Tribunal Constitucional por dilación procesal.

a. La Ley No. 41/2008, del 4 de Enero de 2008, Función Pública

Este instrumento aclara que el Poder Judicial forma parte de la administración del Estado, por reciprocidad e igualdad también el Tribunal Constitucional es parte de la administración pública, al señalar en su artículo 4, inciso 1, que la *"administración del Estado es el conjunto de órganos y entidades pertenecientes a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, incluyendo las entidades municipales, así como los órganos constitucionales como la Junta Central Electoral y la Cámara de Cuentas"*.

El Tribunal Constitucional no está incluido en ese artículo porque la ley fue publicada previa la creación del TCd. Entonces, el Tribunal constitucional es una administración del Estado y compromete su responsabilidad por dilación procesal o anormal funcionamiento de sus servicio debido a que el 90 de esta ley No. 41/2008 dispone que *"el Estado y el servidor público o miembros del órgano colegiado*

actuante serán solidariamente responsables y responderán patrimonialmente por los daños y perjuicios causados por la acción u omisión del funcionario actuante. La Jurisdicción Contenciosa Administrativa será competente para conocer de dichos incumplimientos y para establecer las indemnizaciones correspondientes".

El artículo anterior también afirma la posición de nosotros de que es el Tribunal Superior Administrativo el competente para conocer el amparo por dilación procesal ocasionada por el Tribunal Constitucional.

b. Ley 821, del 21 de Noviembre de 1927, sobre Organización Judicial

A diferencia de lo que ocurre con la Ley de Organización Judicial del Poder Judicial de España que posee un título destinado a la Responsabilidad Patrimonial del Estado por el Funcionamiento de la Administración de Justicia, la actual ley 821 sobre Organización Judicial de la República dominicana no dice nada. Esta ley dominicana que desde el año 1927 ha recibido tímidas modificaciones, aparece la palabra responsabilidad sólo una vez a lo largo y ancho de sus 166 artículos, y ni siquiera para hacer referencia al tema que ahora tratamos.

Es evidente que se trata de una legislación que debe mejorarse, al menos en este aspecto, pues no sujeta al Poder Judicial a un régimen de responsabilidad e indemnización cuando por un error judicial o un funcionamiento anormal de la administración de justicia se lesione los intereses de los ciudadanos y ciudadanas de la República Dominicana.

c. Ley No. 76/02, sobre el Código Procesal Penal dominicano

Es en el Código Procesal Penal vigente donde en nuestro ordenamiento jurídico podemos encontrar una disposición más clara y directa respecto de la responsabilidad patrimonial del Estado por una actuación de la administración de justicia; sin embargo, aun en este contexto, la responsabilidad se

limita exclusivamente al caso de que el imputado haya sufrido prisión y sea objeto de descargo, o bien, a propósito de una revisión penal y cuando haya sufrido medida de coerción de prisión preventiva.

En efecto, el artículo 255 del Código Procesal Penal dominicano señal lo siguiente que *"cuando, a causa de la revisión de la sentencia el condenado es absuelto o se le impone una pena menor, debe ser indemnizado en razón del tiempo de privación de libertad o inhabilitación sufrida o por el tiempo sufrido en exceso"*. Importante es precisar que la indemnización puede ser acogida, y el Estado puede ser declarado responsable, independientemente de que la causa de la absolución o descargo se fundamente o no en la inexistencia subjetiva del hecho imputado,

Cuando el Código Procesal Penal dominicano responsabiliza patrimonialmente al Estado por una actuación anormal de la administración de justicia, a propósito del caso de que el imputado haya sufrido prisión y sea objeto de descargo, nace aquí otra posibilidad para hacer una interpretación a favor de la responsabilidad del Tribunal Constitucional por dilación procesal, debido a que la responsabilidad al Estado por la prisión indebida lo que pretende es proteger derechos fundamentales de las personas como: la dignidad humana, derecho a la libertad y a la seguridad personal, derecho a la integridad personal, derecho al libre desarrollo de la personalidad, derecho a la intimidad y el honor personal, libertad de tránsito....

Entonces, de ese mismo modo se abre la puerta para afirmar la responsabilidad de Tribunal Constitucional por dilación procesal porque la acción de amparo ante el Tribunal Superior Administrativo pretende proteger derechos fundamentales inherentes a la tutela judicial efectiva, al plazo razonable, debido proceso, justicia pronta y oportuna...

d. Ley No. 13/07, de fecha 5 de Febrero de 2007

Previa a esta ley la actuación de la administración reposaba en manos de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, un organismo cuya designación y dependencia funcional depende del régimen político-partidista, por lo que consideramos que la Ley No. 13/07 fortaleció la justicia social y la seguridad jurídica de los dominicanos.

La transferencia al Poder Judicial del papel de garantizar a los administrados los derechos que les confieren la Constitución de la República Dominicana cuando existe un exceso de poder de la administración o un mal funcionamiento de ella, específicamente al Tribunal Superior Administrativo, como jurisdicción competente cuando existe dilación procesal por parte del Tribunal Constitucional, mediante una acción de amparo por vulnerar el plazo razonable para que se le haga al particular una justicia pronta y oportuna.

14. Acuerdos internacionales sobre la materia.

El artículo 26 de la Constitución, afirma que la República Dominicana es un Estado miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional. Por lo que debe:

- Reconocer y aplicar las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado;
- Las normas vigentes de convenios internacionales ratificados regirán en el ámbito interno, una vez publicados de manera oficial;
- Respetar los derechos humanos y al derecho internacional;
- Suscribir tratados internacionales para promover el desarrollo común de las naciones, que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes, y para atribuir a organizaciones supranacionales las competencias requeridas para participar en procesos de integración.

La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por el principio de que los tratados, pactos y convenciones relativos a

derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado.

Los poderes públicos deben interpretar y aplicar las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución. (Ver artículo 74, numeral 3 y 4 de la Constitución dominicana).

Del análisis de todas las sentencias que versan sobre la jerarquía de los tratados internacionales¹⁴ se puede palpar que para que un tratado internacional forme parte del sistema jurídico dominicano, el Tribunal Constitucional confronta el tratado internacional a la luz del principio de supremacía constitucional, del control de constitucionalidad y la recepción del derecho internacional en República Dominicana.

Al respecto, sobre la supremacía constitucional, las sentencias TC/0072/12, SENTENCIA TC/0019/13, TC/0030/13, TC/0122/13, TC/0136/13, TC/0139/13, TC/0177/13, TC/0178/13 registran que:

"Como principio del Derecho Constitucional ha sido establecido el concepto de supremacía constitucional que coloca la Constitución de un país en un estrato jerárquicamente superior al de todo el sistema jurídico del mismo, considerándola como ley suprema, que rige su ordenamiento legal.

En nuestro caso, se encuentra establecido en el artículo 6 de la Constitución, el cual establece que las personas y órganos que ejerzan potestades públicas están sujetos a la Constitución, resultando nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

El artículo 74, numeral 3 de la Constitución dispone que los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el país, gozan de jerarquía constitucional.

Para garantizar que la Constitución sea la norma por excelencia, la misma dispone en su artículo 184 lo siguiente: habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales (...)"

¹⁴ Tribunal Constitucional de la Republica Dominicana, sentencias: TC/0003/12, TC/0004/12, TC/0005/12, TC/0008/12, TC/0008/12, TC/0009/12, TC/0014/12, TC/0019/13, TC/0030/13, TC/0037/12, TC/0070/12, TC/0072/12, TC/0099/12, TC/0122/13, TC/0136/13, TC/0139/13, TC/0177/13, TC/0178/13 y TC/0230/13.

Sobre la recepción del derecho internacional en República Dominicana, las sentencias del Tribunal Constitucional TC/0003/12, TC/0004/12, TC/0005/12, TC/0008/12, TC/0008/12, TC/0009/12, TC/0014/12, TC/0070/12, TC/0072/12 , TC/0099/12, SENTENCIA TC/0019/13, TC/0030/13, TC/0122/13, TC/0136/13, TC/0139/13, TC/0177/13, TC/0178/13, visualizan a:

"Nuestro país, como Estado miembro de la comunidad internacional, actúa apegado a las normas del derecho internacional y materializa esas relaciones estableciendo acuerdos, convenios y tratados de la manera más conveniente para el país y en defensa de sus intereses, por lo que, el artículo 26 de la Constitución y sus numerales reconocen y aplican las normas del derecho internacional que garanticen el respeto de los derechos fundamentales, la paz, la justicia y el desarrollo político, social, económico y cultural de las naciones.

Por tanto, la República Dominicana promoverá y favorecerá la integración con las naciones de América, a fin de fortalecer una comunidad de naciones que defienda los intereses de la región.

El Estado podrá suscribir tratados internacionales para promover el desarrollo común de las naciones, que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes, y para atribuir a organizaciones supranacionales las competencias requeridas para participar en procesos de integración.

El artículo 128, numeral 1, literal d, que atribuye al Presidente de la República celebrar y firmar tratados o convenciones internacionales.

La República Dominicana, como miembro de la comunidad internacional y con personalidad jurídica, puede suscribir y ratificar tratados, convenios y acuerdos internacionales sin que otro Estado u organismos internacionales puedan tener injerencias en los asuntos internos y externos de la nación¹⁵.

Las cláusulas que integran un acuerdo internacional no pueden contradecir la Carta Fundamental, evitando distorsiones del ordenamiento constitucional con los tratados internacionales, en tanto constituyen fuente del derecho interno".

A propósito del control de constitucionalidad, las sentencias TC/0037/12, TC/0070/12, TC/0072/12, TC/0099/12, TC/0019/13, TC/0030/13, TC/0139/13, TC/0177/13, TC/0178/13 refieren que:

¹⁵ SENTENCIA TC/0014/12.

"El control preventivo de constitucionalidad es una derivación lógica del principio de supremacía constitucional y se considera el mecanismo que garantiza su aplicación, esencialmente conlleva una relación de correspondencia entre los artículos de los mismos y las disposiciones constitucionales, así como de las cuestiones que resultan relevantes en relación con sus normativas.

El control preventivo de constitucionalidad conlleva la integración y consonancia de las normas del acuerdo internacional con las reglas establecidas en nuestra Carta Sustantiva, que permita evitar una distorsión o contradicción entre ambas disposiciones, con el objetivo de impedir que el Estado se haga compromisorio de obligaciones y deberes en el ámbito internacional que sean contrarios a la Constitución.

Por tanto, las disposiciones de los acuerdos sometidos a control deben estar enmarcadas dentro de los principios de soberanía, legalidad, integridad territorial y no intervención, consagrados como normas fundamentales en la Constitución¹⁶.

El modelo de control preventivo de constitucionalidad de los tratados internacionales que hemos adoptado implica necesariamente un juicio entre estos y la Constitución, lo que sugiere que al momento de analizar las cláusulas que integran un acuerdo internacional se haga con la prudencia necesaria para no afectar la norma fundamental,

Este control persigue evitar distorsiones del ordenamiento constitucional con los tratados internacionales como fuente del derecho interno para que el Estado no asuma compromisos y obligaciones en el ámbito internacional contrarios a la Constitución¹⁷.

Este moderno mecanismo de control constitucional de los tratados resulta de gran interés práctico, pues una vez se agota el procedimiento exigido por los principios del derecho internacional para su firma y ratificación, entran a formar parte del derecho interno y según las previsiones de la Convención de Viena sobre los tratados el Estado no podría invocar la legislación interna como causa de su incumplimiento. Además, en virtud de los principios del derecho internacional, el cumplimiento de los

¹⁶ En ese sentido, SENTENCIA TC/0003/12, SENTENCIA TC/0004/12, SENTENCIA TC/0005/12 y SENTENCIA TC/0008/12.

¹⁷ SENTENCIA TC/0099/12

tratados internacionales debe llevarse a cabo de buena fe, es decir conforme al principio Pacta Sunt Servanda¹⁸.

Este control se ejerce a posteriori mediante acciones directas de inconstitucionalidad contra toda ley, decreto, acto, resolución y ordenanza contrario a la Constitución; también a través del control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo.

Sin embargo, la sentencia TC/0230/13 inyecta al control a posteriori que practica el Tribunal Constitucional, una norma más, los tratados internacionales, porque en la sentencia TC/0230/13 se establece que un tratado o convenio internacional que sea contraria no debe aplicarse, debiendo ser declarada la nulidad o la no aplicación de aquellas que vulneren el texto constitucional".

a. ¿Qué establece la Ley No. 137-11 sobre el bloque de constitucionalidad?

A nivel legal, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, artículo 3, reconoce que en el cumplimiento de sus funciones como jurisdicción constitucional, el Tribunal Constitucional sólo se encuentra sometido a la Constitución, a las normas que integran el bloque de constitucionalidad, a esta Ley Orgánica y a sus reglamentos.

Entre los principios rectores del sistema constitucional se encuentra el de constitucionalidad, el cual establece que corresponde al Tribunal Constitucional garantizar la supremacía, integridad y eficacia de la Constitución y del bloque de constitucionalidad.

Todo esto para afirmar que aquellas personas que hayan sido sometido a la dilación procesal por parte del Tribunal Constitucional, mediante la acción de amparo podrán motivar su demanda con las normas de los tratados internacionales debidamente ratificados por la Republica Dominicana las Infracciones Constitucionales.

¹⁸ SENTENCIA TC/0037/12, SENTENCIA TC/0099/12

b. El plazo razonable según los tratados internacionales

Desde una perspectiva formal el derecho al plazo razonable es un precepto que se desarrolla en un Tratado Internacional complejo, donde se asumen compromisos recíprocos entre sujetos de Derecho Internacional Público y de cuyo cumplimiento se deriva una prestación a favor de quienes utilicen los sistemas jurisdiccionales por ellos establecidos, independientemente de la vinculación política existente entre el portador del derecho y el Estado obligado a satisfacerlo.

En el artículo 6.1 del Convenio de Roma (CEDH), promovido por el Consejo de Europa, los Estados contratantes coincidieron en atribuir la condición de derecho humano a la garantía procesal consistente en obtener una decisión judicial en un plazo razonable y, consecuentemente asumieron la obligación de Derecho Internacional Público de articular los mecanismos jurídicos necesarios para que las causas que se sustancien ante sus órganos jurisdiccionales sean resueltas en un plazo que, permitiendo el adecuado ejercicio del derecho de defensa incorpore el factor temporal indispensable para no hacer ilusoria la tutela judicial. En este sentido, no puede dejar de conectarse la idea del plazo razonable, con la previsión del propio artículo 6 CEDH en su apartado 3.b) donde se considera que todo acusado tiene, como mínimo, el derecho a disponer del tiempo y de las facultades necesarias para su defensa.

15. Precedentes jurisprudenciales del Tribunal Constitucional reconociendo responsabilidad a otras administraciones públicas por mal funcionamiento

Se trata de la sentencia TC/0048/12 que versa sobre el señor Javier Novas Novas, quien fue cancelado como Primer Teniente de la Policía Nacional, decisión que éste recurrió en amparo ante el Tribunal Superior Administrativo, alegando que la misma fue arbitraria y en violación a sus derechos fundamentales al debido proceso, a la libertad, a la seguridad personal, al trabajo y a la igualdad. La Policía Nacional ha negado tales violaciones y ha afirmado que sus actuaciones se han enmarcado en el ejercicio de sus atribuciones y de la más completa legalidad.

El Tribunal Constitucional entendió, entre otras consideraciones más, pero a los fines nos interesa resalta que se le ordenó a la Policía Nacional, como administración pública, que Javier Novas debe ser

restituido en el rango que ostentaba al momento de su cancelación, con todas sus calidades, atributos y derechos adquiridos hasta ese momento; que al recurrente le sean saldados los salarios dejados de pagar desde el momento de su cancelación hasta la fecha en que se produzca su reintegración a las filas policiales; e, impuso una astreinte de DIEZ MIL PESOS CON 00/100 (RD\$10,000.00) por cada día de retardo en la ejecución de la presente decisión, en contra de la Policía Nacional y de su Jefatura y en favor de la institución Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI).

De este fallo, es que demostramos que el Tribunal Constitucional ya ha decidido sobre la responsabilidad patrimonial de otras administraciones públicas, en ese caso la Policía Nacional, cuando le asigna una astreintes por cada día de retraso en el cumplimiento de esa sentencia, porque hubo mal funcionamiento y se le vulneró el debido proceso administrativo interno, como también el derecho a la defensa. Por reciprocidad e igualdad si el Tribunal Constitucional comete vulneraciones a los derechos fundamentales al debido proceso también podría ser sancionado y responsable como administración pública.

16. Responsabilidad del Tribunal Constitucional español y dominicano por dilación procesal

a. Análisis sobre la sentencia del Tribunal Superior de España, Sala de lo Contencioso Administrativo (Sala 3), sección 1, de 26 de noviembre de 2009, que establece responsabilidad patrimonial por el funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional español

La dilación procesal en España no es una situación ajena y tuvo que ser mediante sentencia, al igual que Republica Dominicana, que se estableció la vía procesal para solicitar la responsabilidad de Tribunal Constitucional frente a la dilación procesal. Existen dos sentencias, por orden cronológico, las siguientes: la primera es la Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contenciosos-Administrativo de la Audiencia Nacional de 8 julio 2008 (Pte.: Diego Córdoba Castroverde), dictada en el rec. 593/2006 -EDJ 2008/114774-; la segunda es la Sentencia del Pleno de la Sala Tercera del

Tribunal Supremo de 26 noviembre 2009 (Pte.: Ricardo Enríquez Sancho), dictada en el rec. 585/2008 -EDJ 2009/275143-. Tomaremos la última como referencia.

Lo que más importante de las decisiones es que ambas consideraron que aun en ausencia de regulación legal expresa, el art. 9,3 CE -EDL 1978/3879-, al consagrar el principio de responsabilidad de los poderes públicos, es base suficiente para que se puedan plantear al Estado reclamaciones por daños y perjuicios sufridos por acciones u omisiones del Tribunal Constitucional en el ejercicio de su jurisdicción. Concretamente, en los casos enjuiciados se trató de reclamaciones por dilaciones indebidas del Tribunal Constitucional en la tramitación de recursos de amparo.

Como consecuencia de estas sentencias -EDJ 2008/114774- -EDJ 2009/275143-, el legislador se apresuró a colmar el vacío legal en la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado por actuaciones del Tribunal Constitucional. Así, el artículo noveno de la Ley 13/2009, de 3 noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial (BOE 4 de noviembre de 2009) -EDL 2009/238889-, modifica la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, añadiendo un apdo. 5 al art. 139 -EDL 1992/17271-, con la siguiente redacción:

"El Consejo de Ministros fijará el importe de las indemnizaciones que proceda abonar cuando el Tribunal Constitucional haya declarado, a instancia de parte interesada, la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad. El procedimiento para fijar el importe de las indemnizaciones se tramitará por el Ministerio de Justicia, con audiencia al Consejo de Estado."

El nuevo art. 139,5 LRJPAC -EDL 1992/17271- entró en vigor, como el resto de la Ley 13/2009, de 3 noviembre, a los seis meses de su publicación en el BOE, es decir, el pasado 4 de mayo de 2010 -EDL 2009/238889-.

Evidentemente hay una cosa clara: a partir del 4 de mayo de 2010 cabe plantear reclamaciones por *"la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad"*.

i. Responsabilidad patrimonial del Estado por actuaciones del Tribunal Constitucional de España

La Constitución de España sí contiene dos preceptos específicamente destinados a consagrar la responsabilidad patrimonial del Estado: el art. 106,2 garantiza la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento normal o anormal de las administraciones públicas; el art. 121 garantiza la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial o por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

El art. 106,2 CE contempla y regula la responsabilidad patrimonial del Estado por la actuación de las administraciones públicas (y, por extensión, por las actuaciones materialmente administrativas de los órganos constitucionales) y el art. 121 contempla y regula la responsabilidad patrimonial del Estado por actuaciones de la administración de Justicia, la suma de ambos daría lugar a dos aparentes lagunas constitucionales (la responsabilidad del Estado legislador y la responsabilidad por actuaciones jurisdiccionales de órganos constitucionales y señaladamente del Tribunal Constitucional) que quedarían cubiertas por el principio general de responsabilidad de los poderes públicos del art. 9,3 CE.

El nuevo precepto limita la responsabilidad patrimonial del Estado por actuaciones del Tribunal Constitucional, de un lado, a los daños que provengan de su funcionamiento anormal (lo que parece dejar fuera los que deriven de error judicial) y, de otro lado, a los que se produzcan en la tramitación de recursos de amparo o de cuestiones de inconstitucionalidad, lo que deja fuera los demás procesos constitucionales. En el próximo tópico daremos la respuesta correcta.

ii. El régimen legal de responsabilidad patrimonial del Estado por actuaciones del Tribunal Constitucional español

1º. El nuevo art. 139,5 LRJPAC -EDL 1992/17271- lo que regula es la responsabilidad patrimonial del Estado por actos u omisiones del Tribunal Constitucional en el ejercicio de su jurisdicción. La responsabilidad por actuaciones materialmente administrativas del Tribunal Constitucional está sometida al régimen general.

2º. La responsabilidad patrimonial queda limitada a daños causados en la tramitación de recursos de amparo o de cuestiones de inconstitucionalidad. Quedan fuera los demás procesos constitucionales (recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia, conflictos entre órganos constitucionales, conflictos en defensa de la autonomía local, control previo de constitucionalidad de tratados internacionales).

3º. La responsabilidad patrimonial del Estado se limita al funcionamiento anormal. Esto no sólo significa una exclusión del funcionamiento normal como título de imputación (de manera similar a lo que sucede con el art. 121 CE -EDL 1978/3879- respecto de la Administración de Justicia). Significa, sobre todo, que se excluye la responsabilidad patrimonial por error judicial. Ello comporta que los únicos daños resarcibles serán aquellos causados por actuaciones materiales o por omisiones (paradigmáticamente los retrasos) del Tribunal Constitucional en recursos de amparo o cuestiones de inconstitucionalidad, pero que se excluye que se pueda solicitar una declaración de error judicial.

4º. Es el propio Tribunal Constitucional el que ha de declarar, a instancia de parte interesada, la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad. En una segunda fase, y sólo si el Tribunal Constitucional ha declarado dicho funcionamiento anormal, ha de fijarse el importe de la indemnización, lo que da lugar a un procedimiento que se tramita por el Ministerio de Justicia, con audiencia del Consejo de Estado, pero en el que la competencia decisoria corresponde al Consejo de Ministros.

El Tribunal Constitucional se encuentra con una nueva función (declarar la existencia o no de funcionamiento anormal en recursos de amparo o cuestiones de inconstitucionalidad) que le ha sido atribuida a través de una ley ordinaria y, sobre todo, para cuyo ejercicio no cuenta con ninguna previsión normativa acerca de su naturaleza ni del procedimiento para ejercerla.

4.1.- Nuestra posición es que esto está mal porque que viene a decir que el procedimiento ante el Ministerio de Justicia, con audiencia del Consejo de Estado, y decisión final del Consejo de Ministros, es para "*fijar el importe de las indemnizaciones*", "*cuando el Tribunal haya declarado (...) la existencia de un funcionamiento anormal*", limitando la actuación de Ministerio de Justicia a que el Tribunal

Constitucional reconozca su funcionamiento anormal, lo podría seguir vulnerado el derecho a ser responsable por dilación procesal

A raíz del precedente jurisprudencial, en España, fue necesaria la reforma de la Ley 30/92 de fecha 26 de noviembre de 1992, en la cual se incluyó un apartado 5 al artículo 139, el cual reza: *"El Consejo de Ministros fijará el importe de las indemnizaciones que proceda abonar cuando el Tribunal Constitucional haya declarado, a instancia de parte interesada, la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad"*.

Recientemente, el 16 de noviembre de 2010, el Tribunal Supremo Español, decidió sobre una solicitud de reclamación en indemnización por dilaciones en la tramitación de recurso de amparo. En esta ocasión el tribunal entendió que el Tribunal Constitucional no es administración de Justicia y por tanto, si bien puede haber lugar a reparación por dilación innecesaria, no se puede encuadrar la reclamación dentro del plano de funcionamiento anormal de justicia.

a. Examen de la sentencia Sentencia TC/0079/12 del Tribunal Constitucional dominicano que crea el procedimiento a seguir cuando se comete denegación de justicia

La sentencia TC/0079/12, es relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la razón social Cooperativa Nacional de Servicios Múltiples de Servidores Judiciales, Inc. (COOPNASEJU), contra el Tribunal Superior Administrativo, que se le imputa alegada omisión de dictar la sentencia sobre acción de amparo y/o alegada negación de justicia, al incoada contra la Dirección General de Impuestos Internos el dos (2) de septiembre de dos mil diez (2010), por presunta vulneración de los artículos 72 y 51 de la Constitución de la República.

Como podemos notar, en el presente caso se trata de la acción directa de inconstitucionalidad por omisión contra el Tribunal Superior Administrativo, en donde la accionante fundamenta la solicitud de inconstitucionalidad bajo el plano fáctico de la "negación de emisión de sentencia de amparo", solicitada al referido tribunal, y es aquí en donde descansa dicha solicitud. En otras palabras, al

Tribunal Constitucional se le ha apoderado de una acción directa en inconstitucionalidad "por la omisión de decisión" (omisión de justicia o denegación de estatuir) referente a una acción de amparo, por lo que se precisa determinar si este tipo de acciones alcanza a la inactividad de un órgano jurisdiccional, como pretende la referida accionante.

En esta sentencia el Tribunal Constitucional dominicano valoró que la inconstitucionalidad por omisión *"como la falta de desarrollo de los poderes públicos con potestad normativa, durante un tiempo exorbitantemente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio desarrollo, de forma tal que se imposibilita su eficaz aplicación. La inconstitucionalidad por omisión puede ser vista como un remedio eficaz frente a la inactividad del legislador que también viola frontalmente la enérgica pretensión de validez de las normas constitucionales, quedando los textos constitucionales, a la postre, sin posibilidad de ser vivida en su plenitud, precisamente, por el ocio del legislador que no observa el mandato que el Poder Constituyente delega al Poder Constituido, postergando así, diversas normas programáticas"* (Eto, Cruz, 1992),

Este concepto sirve de fundamento al Tribunal Constitucional para inadmitir el recurso porque la accionante confunde la omisión constitucional con la omisión de justicia o denegación de justicia, de la forma siguiente *"conforme a lo anterior se verifica que la acción intentada por la accionante no reúne los presupuestos de la omisión constitucional por parte del Tribunal Superior Administrativo, por cuanto la denegación de justicia no es equiparable a la existencia de una ley o norma cuyo desarrollo es obligatorio por mandato de la Constitución"*.

En este sentido, las omisiones bien pueden ser legislativas con cargo expreso, que son aquellas reservadas al Poder Legislativo como guardián de la soberanía popular, con legitimidad para dictar una ley; o las omisiones legislativas a encargo tácito, que imponen al legislador por mandato constitucional dictar una ley para hacer efectiva la exigencia de un derecho. También existen las llamadas omisiones administrativas, conferidas al Poder Ejecutivo en el ejercicio de su potestad reglamentaria, como los actos administrativos y actuaciones materiales de la administración. A lo anterior cabe sumar un eventual desacato a sentencia exhortativa de este Tribunal Constitucional.

Ahora bien, esta sentencia es de relevancia para nuestra tesis puesto que en ella, el Tribunal Constitucional reconoce que *"uno de los fundamentos esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho es la oportuna y cumplida justicia para resolver los conflictos que se suscitan en el ordenamiento social, político y económico, por lo que el retraso en la definición judicial de los asuntos presentados a jueces y tribunales viola derechos fundamentales como el debido proceso y el derecho a la defensa, así como también el derecho a la igualdad frente a la ley, todos contemplados en la convenciones de derechos humanos suscritas por la República Dominicana"*.

El procedimiento que hemos postulado como el correcto ante la dilación procesal, incluso cometida por el mismo Tribunal Constitucional es la acción de amparo, esto lo hemos aprendido de esta sentencia, cuando en ella el TCd establece que existen *"otras vías para atacar la alegada "omisión de emisión de sentencia", como lo serían una nueva solicitud de amparo por ante el tribunal competente sin que la anterior actuación pueda considerarse como una temeridad, pues al no haber una decisión de fondo hay omisión de justicia y, por consiguiente, procede una nueva solicitud de amparo, o reclamar mediante el amparo la alegada denegación de justicia, posibilidad que torna inadmisibile la presente acción de inconstitucionalidad por omisión"*.

Debido a esto, resulta conveniente resaltar que la principal vía para reparar el derecho conculcado producto a la dilación procesal por parte del Tribunal Constitucional o cualquier órgano del Poder Judicial es mediante la acción de amparo, partiendo de las líneas pronunciada por la sentencia TC/0079/2012.

Es desde el mismo Tribunal Constitucional que nace la vía para exigir una responsabilidad por un funcionamiento anormal de la administración de justicia. De esta manera, queda instituida la posibilidad para los particulares de hacer efectiva la protección a la vulneración de su derecho a un proceso judicial sin dilaciones indebidas en el derecho dominicano.

Es importante cuestionarnos sobre lo siguiente, el Tribunal Constitucional en su sentencia habla de que debe interponerse una acción de amparo ante el mismo órgano jurisdiccional que ha omitido hacer justicia, pero ¿Qué sucedería si este tribunal que vulnera el plazo razonable y la justicia oportuna es el

Tribunal Constitucional? ¿Podría interponerse un amparo directo ante el mismo Tribunal Constitucional para activar el caso? Las reflexiones sobre este sentido la aportaremos en más adelante.

i. Análisis sobre los votos disidentes de la sentencia

1. Magistrado Hermógenes Acosta De Los Santos

El juez Acosta De Los Santos considera que la tesis aprobada por la mayoría, de que sólo el legislador puede violar la Constitución por omisión, no sería coherente con los dos elementos esenciales de dicha figura, refiriéndose a la acción directa de inconstitucional por omisión: inactividad de un órgano determinado y violación de la Constitución.

Él reflexiona sobre que en este caso sí existe la inconstitucionalidad por omisión, ya que están presentes los dos elementos que la caracterizan, los cuales mencionamos en el párrafo anterior, refiriéndose a que sí se puede intentar una acción directa por omisión cuando exista el tribunal vulnere el plazo razonable, la justicia oportuna, desplomándose en denegación de justicia, por lo que la acción de amparo no es necesaria.

De manera expresa valora que *"la acción en inconstitucionalidad que nos ocupa se sustenta en el hecho de que el Tribunal Superior Administrativo se ha negado a fallar una acción de amparo incoada en fecha 2 de septiembre de 2010, es decir, hace más de dos años. Este hecho tipifica el primero de los elementos (la inactividad de un órgano), en este caso el Tribunal Superior Administrativo"*.

Sobre el segundo elemento, violación a la Constitución, entiende que si la hubo, específicamente se transgredió la tutela judicial efectiva, la cual comprende, según la doctrina: el derecho a acceder a la justicia, derecho a una decisión en un plazo razonable y derecho a la ejecución de la decisión.

En fin, el Magistrado Acosta concluye apuntando que como *"la accionante acudió a reclamar justicia ante el Tribunal Superior Administrativo hace más de dos años y, hasta la fecha, no ha obtenido respuesta. Ante tal situación no parece razonable aconsejar a dicho accionante que vuelva a demandar ante el mismo tribunal. Esta no es una solución viable, porque, por una parte, no hay garantía de que el*

referido tribunal cambie de actitud y, por otra parte, implica iniciar de nuevo un proceso que se encuentra en estado de fallo hace más de dos años".

2. Magistrado Rafael Díaz Filpo

La visión de este juez del Tribunal Constitucional es que como" los accionantes pretenden y exigen que este Tribunal Constitucional, garantice la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales vulnerados citados, teniendo interés legítimo y jurídicamente protegido, dando cumplimiento a los artículos 184 y 185.1 de la Constitución; y para poder entender lo anterior debemos establecer el significado de la legitimación activa o calidad de un accionante que es: la facultad que ostentan las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa en inconstitucionalidad, referido en los mismos artículos antes mencionados, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido"

En consecuencia, "somos de opinión, que, ciertamente, el accionante Cooperativa Nacional de Servicios Múltiples de Servidores Judiciales (COOPNASEJU), tienen legitimidad para accionar en inconstitucionalidad, y reiteramos el desacuerdo de la solución adoptada por la mayoría de los magistrados que conforman este Tribunal, ya que dicha acción puede perfectamente, ser declarada ADMISIBLE en cuanto a la forma, y ACOGIDA en cuanto al fondo".

Fundamenta su posición ampliando que "si bien la vía ordinaria judicial se encuentra apoderada sobre el aspecto de solución de un conflicto, eso no impide que si es su voluntad, y por demás el derecho a ejercer una acción directa por la vulneración de un derecho fundamental, lo que le es lesivo, generando con ello un aspecto de trascendencia que no puede pasar desapercibido por este Tribunal Constitucional, ya que, nos encontramos frente al derecho de la tutela judicial efectiva y la garantía de los derechos fundamentales enfrentados al criterio del control de constitucionalidad de las actuaciones del Poder Judicial, como uno de los poderes del Estado".

17. Responsabilidad del Tribunal Constitucional por dilación procesal según Ley No. 137/11, del 13 junio de 2011, sobre Procedimiento Constitucional

Todo inicia en el principio de celeridad de artículo 7, numeral 2, que establece que los procesos de justicia constitucional, en especial los de tutela de los derechos fundamentales, deben resolverse dentro de los plazos constitucional y legalmente previstos y sin demora innecesaria.

La dilación o mora procesal es una infracción constitucional, debido a que el artículo 6 de la LOTCPC establece que *"se tendrá por infringida la Constitución cuando haya contradicción del texto constitucional con de la norma, acto u omisión cuestionado de sus efectos o de su interpretación o aplicación con los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República Dominicana o cuando los mismos tengan como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos contenidos en los mismos"*.

La infracción constitucional del Tribunal Constitucional viene cuando este órgano omite hacer justicia de manera pronta, rápida, eficiente y en el plazo razonable, por lo que vulnera su misión medular de defender el orden constitucional y aplicar los valores, principios y reglas contenidas en la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos. Recordamos que la dilación procesal vulnera derechos fundamentales como: la justicia pronta y eficiente, tutela judicial efectiva, debido proceso, el derecho a un fallo rápido...

Es importante aclarar la confusión a que se presta el artículo 18 de la LOTCPC, cuando constituye que *"los jueces de este Tribunal no están sujetos a mandato imperativo, ni reciben instrucciones de ninguna autoridad. No incurrir en responsabilidad por los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones"*, porque aparentaría que los jueces del Tribunal Constitucional no podrán ser acreditados de responsabilidad por dilación procesal.

Lo anterior es totalmente falso puesto que dicho artículo se debe estudiar de manera integrada y sistemática con todo el texto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de esa forma la misma

Ley NO. 137-11 afirma en su artículo 25 que los jueces del Tribunal Constitucional podrán ser responsable de manera administrativa, civil y penal, rigiéndose por las normas aplicables a los jueces del Poder Judicial.

Es este artículo 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que fortalece nuestra tesis, sobre la posible acreditación de responsabilidad al Tribunal Constitucional por dilación procesal o mora procesal. Este artículo desarrollo 3 de las 4 tipos de responsabilidades asociadas al Tribunal Constitucional cuando cometa dilación procesal, siendo la responsabilidad número 4 ubicada en el artículo 50 de la misma Ley Orgánica No. 137-11, pero la examinaremos después que culminemos con el artículo 25.

Cuando la Ley Orgánica No. 137-11 afirma la posibilidad de asignársele responsabilidad administrativa se refiere a que el Tribunal Constitucional, como administración pública de justicia constitucional, también puede ser responsable cuando cometa algún error o mal funcionamiento en el ejercicio de sus funciones, ahora nos interesa que el TCd como administración analizar las probabilidades de ser responsable por dilación procesal.

Sobre la responsabilidad civil, podemos exponer que se gobierna por los postulados y procedimientos del artículo 505 del Código Procesal Civil dominicano, que en su momento desarrollaremos con más precisión. No obstante, desde ahora podemos afirmar que los jueces del Tribunal Constitucional podrán ser responsable civilmente cuando se compruebe que no actuaron de manera eficiente, pronta, activa, proactiva en el ejercicio de sus funcione como juez constitucional.

Asimismo, nunca el juez podrá ser responsable por las carencias propias de la administración, como falta de presupuesto para actuar, falta de personal... A hora bien, esta excepción no abarca al Tribunal Constitucional, como administración pública porque el Estado, sino que sólo es una eximente de responsabilidad para los jueces, por lo que el TCd no tiene excusa para brindar una justicia constitucional eficiente y oportuna, debido a que ese es su deber, satisfacer las necesidad, que en el marco del equilibrio, pueda solucionar.

Una justicia pronta es un tema que se puede solucionar disponiendo más recurso e invirtiendo en la calidad y cantidad de jueces y abogados ayudantes, en el caso del Tribunal Constitucional son los Letrados. El cuarto tipo de responsabilidad para el Tribunal Constitucional nace en la misma LOTCPC, concretamente en el artículo 50, que trata sobre la ejecución de la sentencia, cuando esboza que *"el Tribunal dispondrá en la sentencia o en actos posteriores, el responsable de ejecutarla y en su caso, resolver las incidencias de la ejecución conforme las disposiciones del artículo 87 de la presente ley"*.

De esto se desprende un grado de responsabilidad del Tribunal Constitucional, primer en asignar un responsable para ejecutar la decisión, resolver las incidencias de su ejecución y que si estas cuestiones no se cumplen o no se efectúa el compromiso de ejecutar la sentencia para defender el orden constitucional y de derechos fundamental, el Tribunal Constitucional puede comprometer su responsabilidad por dilación procesal.

Esto se debe a que la dilación procesal no termina en la publicación de la sentencia o el derecho de hacer justicia no concluye con la sentencia, sino que la decisión debe ejecutarse correctamente o de lo contrario se considerará que existe vulneración a la tutela judicial efectiva, a la justicia pronta, efectiva y al plazo razonable, por lo tanto existirá dilación o mora procesal.

A nivel de responsabilidad penal, se encuentra su anclaje constitucional en su artículo 147, numeral 2, que proclama genéricamente el principio de la responsabilidad de todos los poderes públicos, junto a otros principios esenciales para el Estado de Derecho.

Consecuentemente, si alguno de los miembros del Poder judicial, del Ministerio fiscal o TCd, en el ejercicio de sus funciones, vulnera el ordenamiento jurídico, incurrirá ineludiblemente en responsabilidad. Este principio de responsabilidad es, además, una exigencia imperativa del gobierno de la Nación y separación de poderes, artículo 4 de la Constitución dominicana.

Dicha responsabilidad judicial desde el liberalismo ha sido configurada como contrapeso y límite de la independencia judicial, no configurándola así como un absoluto; porque debe tenerse presente que si un juez ejerce su función con sometimiento pleno a la legalidad vigente y al resto del ordenamiento jurídico estaremos ante un juez responsable y que ejerce su jurisdicción con independencia.

En República Dominicana en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales, los jueces y magistrados pueden incurrir en conductas penalmente sancionables como delitos o faltas por ejemplo, prevaricación, tipificada en el Código Penal, artículo 121, 126 y 127.

Sobre el procedimiento a seguir, el artículo 428, numeral 5 del Código Procesal Penal, afirma que puede pedirse la revisión contra la sentencia definitiva firme de cualquier jurisdicción, siempre que favorezca al condenado en los casos de sentencias condenatorias a consecuencia de prevaricación o corrupción de uno o más jueces.

18. Procedimiento para solicitar la responsabilidad por dilación procesal

i. Tribunal Constitucional como administración pública de justicia

Cuando sea el mismo Tribunal Constitucional que cometa la dilación procesal, la responsabilidad podría ser asignada a nivel institucional o de administración pública, en este caso el procedimiento utilizado sería el descrito en la sentencia TC/079/2012 que emitió el mismo órgano, sometándose una acción de amparo cuando exista dilación procesal, sin embargo, en caso de dilación procesal por el Tribunal Constitucional tendría una diferencia este procedimiento, que el amparo no se interpondría ante el mismo TCd, sino ante otra jurisdicción.

García Del Rosario (2012) afirmó, con lo que estamos de acuerdo, que el Tribunal Constitucional *"no se puede atribuir potestad de decisión sobre la responsabilidad por funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional, por razones de imparcialidad en la decisión a emitir"*. Asimismo, la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sala 3), de 26 de noviembre de 2009, de España esbozó que "el legislador le ha atribuido competencia para adoptar decisiones en tal sentido". O sea, que él mismo no podría conocer ni ser competente de un recurso contra el cual se demanda su propia responsabilidad vía una acción de amparo directa; y, se está evaluando sobre su posible responsabilidad por dilación procesal, en virtud de la máxima jurídica que establece, nadie puede ser juez y parte en el mismo proceso.

El Tribunal Constitucional está consciente de su imposibilidad de conocer de manera directa una acción de amparo cuando este sea el que cometa la dilación procesal, por lo que la acción de amparo deberá ser conocida por otra instancia jurisdiccional, que mas adelante determinaremos. El precedente que creó el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0047/13 fue a propósito de los hechos: la señora Nisa Nairobis de los Santos, quien contrató un servicio telefónico y de datos con la Compañía Codetel, pretende que este tribunal le ordene a dicha compañía la reparación de una avería telefónica y la restitución de unos minutos perdidos, alegando violación del artículo 53 de la Constitución.

El presente caso trata sobre una acción de amparo interpuesta de manera directa ante este Tribunal Constitucional, sobre este asunto el TCd sentó su precedente relativo a su incompetencia, ratificando la visión de la sentencia TC/0012/13, de fecha once (11) de febrero de 2013, estableciendo en *"todo lo anterior evidencia que entre las competencias otorgadas al Tribunal Constitucional no figura la de conocer acciones de amparo, sino la de revisar las decisiones de amparo que hayan emitido los tribunales competentes. En razón de esto, debe declararse la incompetencia del Tribunal Constitucional para conocer de acciones de amparo"*.

Dicho esto, nos resta citar ¿cuál sería la jurisdicción competente para conocer la acción de amparo en la cual se solicitaría una decisión que declare la responsabilidad del Tribunal Constitucional por vulnerar los derechos fundamentales a la justicia oportuna y el plazo razonable? Justamente, esta respuesta la aportaremos desde la óptica del mismo Tribunal Constitucional, y sería el mismo argumento para derrumbar las líneas de los votos disidentes planteados en la sentencia TC/079/12, a propósito de que la acción directa de inconstitucional es la vía para recurrir las dilaciones procesal jurisdiccionales, en consecuencia fortaleceremos la posición adoptada por la mayoría, en el sentido de que la vía de la acción de amparo es la fórmula para solicitar resarcimiento cuando exista dilación procesal.

Primero, la acción directa de inconstitucionalidad no puede ser el recurso más efectivo para demandar a los órganos jurisdiccionales cuando comentan dilación procesal, toda vez que la acción directa en inconstitucionalidad a juicio del mismo Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0134/13 *"está orientada esencialmente al ejercicio de un control in abstracto de la constitucionalidad de los actos o normas producidas por las autoridades u órganos del poder público en el cumplimiento de sus*

atribuciones o potestades constitucionales y legales; esto es, un control del contenido objetivo de dichas normas y no, en modo alguno, de la aplicación en concreto de las mismas a situaciones particulares y específicas".

De esto se infiere que cuando un acto tenga efectos particulares, no podrá ser sometido vía la acción directa, por lo que la acción directa no podrá ser utilizada como mecanismo de reclamar responsabilidad contra el órgano que cometió dilación procesal porque evidentemente la dilación procesal, una de sus características es que sólo afecta a la persona a la cual se le ha cometido, como en ese momento no se ha dictado la sentencia, todavía esta no tiene el efecto erga omnes, por lo que la dilación procesal es una consecuencia simplemente de efecto particular, por lo que no podrá ser sometida vía la acción directa de inconstitucional.

Como hemos dicho, para que el Tribunal Constitucional sea competente para conocer una acción directa de inconstitucional, se necesita una norma producida por la autoridad u órgano del poder público en el cumplimiento de sus atribuciones o potestades constitucionales y legales, pero para el caso concreto de la dilación procesal, no existe tal norma emanada de un poder público, en virtud de que la sentencia no ha sido fallada por el tribunal. Mercedamente, es por esto que se demanda en responsabilidad a la jurisdicción que comete la dilación procesal, por no haber dictado su decisión o sentencia.

En síntesis, el Tribunal Constitucional sólo es competente para conocer la revisión de sentencias de amparo, pero no puede conocer la acción de amparo concretamente, sino revisar la sentencia producto de materia de amparo.

Para determinar cuál sería el órgano competente para conocer la acción de amparo contra el Tribunal Constitucional, es significativo mencionar que el artículo 165, numeral 2, del texto constitucional despliega que son atribuciones de los tribunales superiores administrativos, conocer de los recursos contenciosos contra los actos, actuaciones y disposiciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la administración del Estado y los particulares, si éstos no son conocidos por los tribunales contencioso administrativos de primera instancia.

El referido artículo ha sido reiterado por el Tribunal Constitucional, constituyéndole a partir de las sentencias TC/0101/12, de fecha veintiséis (26) de diciembre de dos mil doce (2012); TC/0002/13, de fecha diez (10) de enero de dos mil trece (2013); TC/0015/13, de fecha once (11) de febrero de dos mil trece (2013); TC/0041/13, de fecha quince (15) de marzo de dos mil trece (2013); TC/0056/13, de fecha quince (15) de abril de dos mil trece (2013); TC/0060/13, TC/0065/13 y TC/0066/13, todas de fecha diecisiete (17) de abril de (2013). Este criterio constituye, respecto de esta materia, un precedente constitucional vinculante para todos los poderes públicos, incluso para el propio Tribunal Constitucional (principio del *stare decisis*), tal y como establecen los artículos 184 de la Constitución de la República, 7.13 y 31 de la Ley núm. 137-11 de dos mil once (2011).

Entonces, si tanto los precedentes del Tribunal Constitucional como la Constitución asignan al Tribunal Superior Administrativo como la jurisdicción competente para conocer de los recursos contenciosos contra actuaciones de autoridades administrativas contrarias al Derecho como consecuencia de las relaciones entre la administración del Estado y los particulares; y palpablemente el Tribunal Constitucional es un órgano extra poder perteneciente al Estado, por lo que también es una administración pública que practica justicia constitucional, se puede asegurar que el Tribunal Superior Administrativo, de acuerdo al artículo 165, numeral 2 de la Constitución, sería el órgano jurisdiccional competente para conocer la acción de amparo cuando el Tribunal constitucional cometa dilación procesal.

Es en ese artículo de la Carta Magna donde surge la competencia para que el Tribunal Superior Administrativo sea la jurisdicción que conozca la acción de amparo por dilación procesal del Tribunal Constitucional, porque ninguna administración pública, y principalmente una administración de justicia, no podrá aislarse del sistema de responsabilidad del Estado, porque ese régimen es oponible a todas las administraciones.

El Tribunal Superior Administrativo durante su conocimiento de la acción de amparo por dilación procesal del Tribunal Constitucional, podrá utilizar todos los tipos de sentencias constitucionales establecidos por la Ley Orgánica 137-11: interpretativas, estimatorias, desestimatorias... Los efectos de esta sentencias serán los propios de la sentencias de estas materias.

Ahora bien, inclusive el Tribunal Constitucional, como administración de justicia, tiene derecho a que se le respete su debido proceso, a la tutela judicial efectiva, a las garantías mínimas que establece el artículo 69 de la Constitución, por lo que debe ser oído, a que se presuma su inocencia, a un juicio publico, oral y contradictorio, en plena igualdad, no podrá ser juzgado dos veces por la misma dilación cometida contra la misma persona y los mismos hechos, no podrá ser obligado a declarar en contra de sí mismo, debe ser juzgado con observancia de las plenitud de las formalidades propias del juicio, y principalmente, con respeto al derecho de defensa.

Sobre el derecho de defensa que tiene el Tribunal Constitucional, ¿quién sería el órgano o persona del Tribunal Constitucional que tendría la responsabilidad de defender a la institución de la acción de amparo que se conocería en el Tribunal Superior Administrativo? Consideramos que debe ser la Consultoría Jurídica del Tribunal Constitucional porque es el Departamento encargado de resolver todos los asuntos jurídicos externos del Tribunal, materializando a la institución como un ente debidamente legal dentro del ordenamiento jurídico.

Sobre el debido proceso surgen muchas dudas al respecto que nos vemos en la obligación de darle solución a cada una, entre ellas se destacan, ¿Podría el Tribunal Constitucional recurrir en revisión de amparo una sentencia ordinaria que no le de ganancia de causa y le asigne responsabilidad por vulnerar el plazo razonable y la justicia oportuna? Pues claro que sí, puesto que como he citado también se le debe respetar todos los derechos fundamentales que establece la tutela judicial efectiva, inclusive el derecho que tiene el Tribunal Constitucional como parte en un proceso a recurrir la sentencia que no le dé ganancia de causa, con la salvedad de que al igual que todos, tampoco al Tribunal Constitucional se le podrá agravar la sanción impuesta por el tribunal ordinario en materia de amparo.

Ahora bien, sobre el recurso de revisión de sentencia de amparo ¿Sería el Tribunal Constitucional competente para conocer el recurso de revisión de amparo que él mismo intenta contra la sentencia que lo condena en responsabilidad por dilación procesal? Nuestra posición es que el Tribunal Constitucional no puede ser competente porque nadie puede ser juez y parte en un mismo proceso. La justicia se basa en la imparcialidad de las personas que intervienen legalmente en la resolución de la causa.

Excepto las partes en sentido material, respecto a las cuales la parcialidad es condición esencial, todas las demás personas deben ser tan imparciales como sea posible y en razón directa de su influencia legal sobre el contenido de la resolución. Por ello, hace falta más imparcialidad en el juzgador que en el fiscal o en el perito; más en el fiscal o en el perito que en el testigo. He aquí la raíz del instituto de la recusación¹⁹.

Respecto a la otra parte que obtuvo ganancia de causa en el Tribunal Superior Administrado, esta también tiene derecho a que se le conozca su causa por una jurisdicción que respete los principios de contradictoriedad e imparcialidad del juicio, por lo que el Tribunal Constitucional para este caso concreto no podría conocer la revisión de sentencia de amparo porque evidentemente tiene interés fuertes en el caso.

Es por esto que se debe investigar qué otro organismo jurisdiccional podría ser competente para conocer de la revisión de sentencia de amparo dictada por el Tribunal Superior Administrativo al conocer la acción de amparo y condenar en responsabilidad al Tribunal Constitución por dilación procesal. Proponemos que el órgano competente para revisar la sentencia de amparo dictada por el Tribunal Superior Administrativo sea la Suprema Corte de Justicia porque de esa forma se respetaría el derecho a una justicia imparcial y contradictoria.

Además, entre los principios rectores que rigen la justicia constitucional se encuentran el principio de accesibilidad, que tiene como misión limitar los formalismos que circunscriban irrazonablemente la oportuna justicia; el principio de efectividad, que establece que todo juez o tribunal puede conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades; el principio de informalidad, que instituye que los procesos y procedimientos constitucionales deben estar exento de formalismos o rigores innecesarios que afecten la tutela judicial efectiva...

Asimismo, el principio de oficiosidad, oponible en este caso concreto, a la Suprema Corte de Justicia, como fundamento para declararse competente del recurso de revisión de sentencia de amparo, porque

¹⁹ Pedro Aragonese Alonso-Viada, I. c., pág. 157, y en su obra inédita: El principio de congruencia de las resoluciones de las resoluciones judiciales en la jurisprudencia del Tribunal Supremo Español.

como tribunal debe ser garante de la tutela judicial efectiva y adoptar de oficio las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales.

Más argumentos para que la Suprema Corte de Justicia sea el órgano capaz de revisar esa sentencia de amparo que condena al Tribunal Constitucional en responsabilidad por dilación procesal se fundamentan en el principio de supletoriedad de la justicia constitucional puesto que, como este caso es oscuro para el derecho procesal constitucional, se necesita para su solución aplicar supletoriamente los principios generales del Derecho Procesal Constitucional y sólo subsidiariamente las normas procesales afines a la materia discutida, siempre y cuando no contradigan los fines de los procesos y procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo.

Entonces, como el Tribunal Superior Administrativo forma parte del Poder Judicial y la Suprema Corte de Justicia es su superior escalonado y máxima autoridad de ese Poder del Estado es a la SCJ, le corresponde la competencia para conocer el recurso de revisión de sentencia de amparo que condena al Tribunal Constitucional en responsabilidad por dilación procesal.

A nivel legal esto podemos explicarlo con la Ley No. 3835, de fecha 20 del mes de mayo del año 1954, mediante la cual se estableció un vínculo entre la jurisdicción contenciosa administrativa y el Poder Judicial, al disponerse que las decisiones de esta jurisdicción podrán ser objeto de un recurso de casación por ante la Suprema Corte de Justicia. Por analogía, si el Tribunal Constitucional es el órgano natural llamado a conocer la revisión de sentencia de amparo, y él está inhabilitado para este caso concreto, esa competencia y la obligación de juzgar la tiene la Suprema Corte de Justicia porque es el superior jerárquico del Tribunal Superior Administrativo, órgano que conoció la acción de amparo. Por simple lógica jurídica, también la Suprema Corte de Justicia será la competente cuando se recurra la decisión de amparo que emitió el Tribunal Superior Administrativo.

1. Admisibilidad de la acción de amparo ante el Tribunal Superior Administrativo

La Constitución de la República Dominicana establece en su artículo 73 que *"toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades"*.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional refuerza esa posición cuando examina las calidades para interponer la acción, funda que toda persona física o moral, sin distinción de ninguna especie, tiene derecho a reclamar la protección de sus derechos fundamentales mediante el ejercicio de la acción de amparo.

Pero, por la particularidad de esta investigación sería conveniente profundizar sobre ¿Quién podría accionar en amparo ante el Tribunal Superior Administrativo cuando el Tribunal Constitucional vulnere la justicia oportuna, tipificándose como dilación procesal? ¿Tendría que ser obligatoriamente la persona que ha recibido la vulneración a sus derechos fundamentales o también podría ser un tercero ajeno al proceso?

Somos de opinión que a pesar que este tipo de amparo no es el común, e incluso es novedoso porque nunca se ha dado el caso, sin embargo se le debe aplicar las mismas reglas procesales que establece la Constitución y la Ley Orgánica para las acciones de amparo, incluyendo los plazos, admisibilidad, legitimación activa... Dicho esto, podemos afirmar que toda persona representada por sí misma o por quien actúe en su nombre, podrá demandar la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando el Tribunal Constitucional cometa dilación procesal contra un sujeto.

No solamente el particular y/o un tercero pudiesen interponer la acción de amparo ante el Tribunal Superior Administrativo, sino que también el Defensor del Pueblo Podría tiene calidad para interponer

la acción de amparo en interés de salvaguardar los derechos fundamentales de las personas y los intereses colectivos y difusos establecidos en la Constitución y las leyes, en caso de que estos sean violados, amenazados o puestos en peligro por funcionarios u órganos del Estado, por prestadores de servicios públicos o particulares.

Recordamos que el artículo 191 de la Constitución dominicana establece que *"la función esencial del Defensor del Pueblo es contribuir a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas y los intereses colectivos y difusos establecidos en esta Constitución y las leyes, en caso de que sean violados por funcionarios u órganos del Estado, por prestadores de servicios públicos o particulares que afecten intereses colectivos y difusos. La ley regulará lo relativo a su organización y funcionamiento"*. Por lo que este funcionario también podría accionar en amparo cuando el Tribunal Constitucional vulnere el plazo razonable en fallar porque su obligación es salvaguardar los derechos fundamentales de las personas, en caso de que sean violados por funcionarios u órganos del Estado.

A diferencia de la posición previamente planteada, la Ley 107-13, sobre los derechos y deberes de la persona en relación con la administración pública, artículo 58, también trata el tema de la legitimación activa y pasiva para la reclamación de indemnizaciones, limitando el derecho a accionar simplemente a cualquier ciudadano, los propios empleados públicos y otro ente público, siempre que hayan sufrido un daño como consecuencia de una actuación u omisión administrativa. Ahora bien, este tipo de norma no incluye a los terceros, ni al Defensor del Pueblo por lo que está incompleto y debe leerse de manera sistemática e integrado con el artículo 72, 73 y 191 de la Constitución dominicana.

Perpetuamos que el artículo 74, numeral 4 crea que los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.

Así que, cuando a una persona física o moral se le vulnere el derecho a una justicia oportuna por el Tribunal Constitucional se le debe aplicar el sentido amplio de legitimación activa al interponer la acción de amparo, incluyendo a terceros y al Defensor del Pueblo, eliminando la obligatoriedad de que la persona que interponga la acción necesariamente tenga que sufrir un daño como consecuencia de

una actuación u omisión administrativa, debido a que los derechos fundamentales y garantías se interpretan en favor de la persona a quien se le ha vulnerado.

Existe otra cuestión de relevancia que debemos analizar, esta es respecto al tiempo en que debe ser presentada la acción de amparo cuando el Tribunal Constitucional cometa dilación procesal, la Ley Orgánica No. 137-11 establece que debe ser dentro de los sesenta días que sigan a la fecha en que el agraviado ha tenido conocimiento del acto u omisión que le ha conculcado un derecho fundamental.

Sin embargo consideramos que la dilación procesal es un delito continuado porque hasta que no se le falla al particular se le están vulnerando sus derechos fundamentales. Sobre los plazos, a pesar de que no se le aplica a la acción de amparo por dilación procesal del Tribunal Constitucional, pero es preciso recordar que este Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0080/12, dispuso que el referido plazo de los sesenta días es franco y se calcula en días laborables.

Con la posición que sí estamos de acuerdo y que se le aplicaría al Tribunal Constitucional, en caso de cometer dilación procesal, a propósito del plazo para interponer la acción amparo, es que no existe un plazo para intercalar la acción sino que es un delito continuado de vulneración de derechos fundamentales. En esa línea se expresa el Tribunal Constitucional dominicano en su sentencia TC/0205/13 cuando conceptualiza que *"las violaciones continuas son aquellas que se renuevan bien sea por el tiempo que transcurra sin que la misma sea subsanada o bien por las actuaciones sucesivas, en este caso por parte de la Administración Pública, que reiteran la violación. En estos casos el plazo no se debe computar desde el momento en que inició la violación, sino que deben tomarse en cuenta las múltiples actuaciones realizadas por el afectado, procurando la reposición del derecho vulnerado, así como las repetidas negativas de la administración, las cuales renovaban la violación, convirtiéndola en continua"*.

Este concepto ha sido previamente analizado por la Suprema Corte de Justicia, en su sentencia núm. 0028, dictada en fecha veinticinco (25) de marzo de dos mil nueve (2009), la cual ha indicado que cuando hay negativas constantes por parte de la Administración Pública competente existe continuidad en la lesión; y que por tanto *"el plazo para interponer dicho recurso, no debía contarse desde la primera trasgresión, como pretenden los recurrentes, sino que tal como lo hizo dicho tribunal, tenían*

que valorarse las diligencias que la recurrida había realizado a fin de determinar si ésta había actuado con mayor o menor celeridad frente al continuo estado de violación, lo que fue valorado por el Tribunal a-quo según consta en los motivos de su decisión y tras apreciarlo pudo establecer que al momento de la interposición del recurso el plazo no se había agotado, debido a la continuidad y permanencia de la lesión y a las constantes diligencias encaminadas por la recurrida para ponerle fin a esta actuación arbitraria e ilegal de las autoridades''.

Entendido que el delito de dilación procesal sería continuado, nos vemos en la obligación de ponerle fronteras a los plazos, pero no una tan irrazonable como de 60 días. Todo nace cuando estudiamos la Ley No. 107-13, que desarrolla los derechos y deberes de la persona en relación con la administración pública, en su artículo 60, narra que en el caso de daños continuados, el plazo comenzará a computar desde el momento en que se conozca el alcance definitivo del daño, pero a pesar de que es un delito continuo el derecho a reclamar prescribe a los dos años de producida la actuación pública causante del daño.

O sea que, la vulneración a la justicia oportuna es un delito continuo, pero ahora se debe analizar ¿Qué cantidad de tiempo debe transcurrir para que se considere que el Tribunal Constitucional ha cometido dilación procesal? Y en consecuencia, poderse interponer la acción de amparo ante el Tribunal Superior Administrativo. Otra cuestión de significación es saber ¿A partir de cuándo prescribe la acción para interponer la acción de amparo ante el Tribunal Superior Administrativo?

Nuestra propuesta es que el Tribunal Constitucional comete dilación procesal cuando supera los 2 años, mas (+) el plazo asignado legalmente al Tribunal Constitucional para fallar cada proceso que es competente. Por ejemplo, las acciones directas de inconstitucionalidad, según el artículo 43 de la ley 137-11, le otorga al Tribunal Constitucional el deber de resolver la acción de inconstitucionalidad dentro de un término máximo de cuatro meses, a partir de la fecha en que concluya la vista, por lo que nuestra invitación es que para que se considere que se vulneró el derecho al plazo razonable para fallar y a la justicia oportuna debe transcurrir los cuatro meses constituidos legalmente más (+) los dos años de gracias que se le otorga al Tribunal Constitucional, entonces a partir de ese momento la persona que se le denegó la justicia oportuna tiene 2 años para poder accionar en amparo. Al termino de esos dos

últimos años sino acciona la acción de amparo interpuesta fuera de este plazo vendría en inadmisible por el irrespeto de este plazo.

A pesar de que el Tribunal Constitucional no ha emitido una sentencia especificando de manera detalla y precisa cuándo se vulnera el plazo razonable y se convierte en dilación procesal y/o denegación de justicia, en la sentencia TC/0013/12 arroja luz estableciendo que *"la efectividad de la acción que nos ocupa no es viable, en razón de que desde su presentación ante la Suprema Corte de Justicia el 11 de julio del 2002 hasta la fecha han transcurrido unos 10 años, y se han celebrado en el país dos elecciones congresuales y municipales sin respuesta judicial efectiva para los accionantes, lo que constituye una evidente denegación de justicia"*.

De este precedente podemos palpar que diez años para que un órgano jurisdiccional emita decisión es considerado como denegación de justicia por el Tribunal Constitucional, lógicamente esto es un tiempo muy amplio por lo que debe reducirse significativamente, haciendo un equilibrio entre la justicia oportuna pero también en las misiones del Tribunal Constitucional, es por esto que proponemos el plazo de dos años porque hace un equilibrio entre justicia oportuna y el cúmulo de responsabilidad de la jurisdicción.

Recapitulando, es después de transcurrir los cuatro meses legales más (+) los dos años de gracias propuesto por nuestra persona, es que se considera como dilación procesal, por lo que a partir de ese momento se considera que el delito es continuo y no se le aplica los sesentas días para interponer la acción de amparo que establece la Ley No. 137-11, pero sí se le aplica el plazo de hasta 2 años para poder interponer la acción de amparo que establece la Ley 107-13, porque si no prescribe la posibilidad de reclamar responsabilidad al Tribunal Constitucional.

Debemos separar dos cuestiones, en la misma acción de amparo, se puede interponer en dos sentidos, 1.- porque la dilación procesal que cometió el Tribunal Constitucional vulnera derechos fundamentales; y, 2.- debido a que la dilación procesal que cometió el Tribunal Constitucional vulnera derechos fundamentales y además se le solicita al Tribunal Superior Administrativo responsabilidad del Tribunal Constitucional por su funcionamiento anormal.

Sobre la primera, la acción de amparo que pretende únicamente salvaguardar derechos fundamentales, esta siempre es un delito continuado, mientras el TCd no emita su sentencia, por lo que nunca perime y siempre está abierta la posibilidad de acudir al Tribunal Superior Administrativo para que se le salvaguarden sus derechos fundamentales malogrados por la dilación procesal, o sea que los dos años establecidos en el artículo 60 de la Ley No. 107-13 no se le aplica a este caso. En otras palabras, si el Tribunal Constitucional no falló durante el tiempo legalmente obligado a hacerlo más (+) los dos años de gracias propuesto por nuestra persona, se puede solicitar la salvaguarda de sus derechos fundamentales a la justicia oportuna, en todo momento y sin tiempo de perención de la acción, fundamentados en los precedentes del Tribunal Constitucional en sus sentencias TC/079/12 y TC/0205/13.

No es el mismo caso, el modelo número dos, cuando la dilación procesal que cometió el Tribunal Constitucional vulnera derechos fundamentales y además se le está solicitando al Tribunal Superior Administrativo responsabilidad del Tribunal Constitucional por su funcionamiento anormal. Es en este caso concreto que existe la perención del tiempo al no interponerse la acción en los dos años, pero esta perención solamente es posible para solicitar la responsabilidad patrimonial del Tribunal Constitucional por su funcionamiento anormal, por lo que ya no podría solicitarse responsabilidad transcurrido el plazo de dos años, pero si el TCd no ha emitido sentencia sí se podría acudir en acción de amparo porque el delito es continuado.

Insistimos en que la acción de amparo contra la dilación procesal del Tribunal Constitucional siempre está vigente y no perime la posibilidad de interponerse la acción de amparo debido a que es considerada como un delito continuo y lo que pretende es que se le obligue al Tribunal Constitucional a que decida rápido el caso que está en su poder y que al particular no se le sigan vulnerando sus derechos fundamentales al debido proceso, a la tutela judicial efectiva, a la justicia rápida y oportuna y al plazo razonable para fallar.

Todas las anteriores modalidades se pueden aplicar con cada uno de los procedimientos constitucionales que es competente el Tribunal Constitucional. Para que sea mas transparente lo previamente expuesto plantearemos otro ejemplo, sin embargo no lo haremos con cada procedimiento porque la fórmula planteada la consideramos fácil de comprenderla.

En la revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, según el artículo 54, numeral 7 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la sentencia de revisión debe ser 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. Por lo que la vulneración del plazo razonable inicia que se supera los noventa días establecido en la Ley Orgánica más (+) los dos años de gracias.

Un factor metodológico importante para determinar los supuestos en que se puede presentar responsabilidad patrimonial administrativa por dilaciones indebidas procedimentales es establecer las clases de procedimientos en los que ocurre, puesto que, por sus especiales condiciones, no opera sino para ciertos tipos de procedimientos determinados. En este orden de ideas, se debe dejar por sentado que las dilaciones indebidas se presentarán generalmente en los procedimientos constitucionales, donde las personas pretenden o existan algún derecho fundamental a salvaguardar por el Tribunal Constitucional.

La actividad procedimental constitucional en la actualidad reviste una muy amplia variedad de funciones que le son encomendadas dependiendo de los principios establecidos en la Constitución dominicana. El artículo 7 de nuestra Ley Sustantiva establece que República Dominicana es un Estado Social de Derecho, por lo que el Tribunal Constitucional debe desarrollar sus actuaciones en diversos campos; por ejemplo, debe garantizar la protección de los derechos fundamentales, defender el orden constitucional, velar por el respeto a la supremacía constitucional, administrar justicia constitucional oportuna, y en fin, acometer una serie de acciones encaminadas a la consecución de la prevalencia del interés general sobre el particular.

Es importante conocer en qué tipos de procedimientos se presentarán las dilaciones indebidas procedimentales, porque existen procedimientos constitucionales donde no se producen verdaderas lesiones, en su sentido técnico, debido a que el particular no puede pretender que se le indemnice por una demora en el trámite procedimental. *"Es más, en ocasiones aunque resulte paradójico, el retraso podría incluso llegar a calificarse como beneficioso para el interesado, <<víctima>> aparente de la tardanza (aunque lógicamente no es lo normal)"* (García- Trevijano Garnica, 1990).

Una de las principales causas para asignarle responsabilidad al Tribunal Constitucional es que como sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado, así como también para toda la sociedad y sus integrantes; por lo que la dilación del proceso crea un indefensión del Estado Constitucional, una desprotección a los derechos fundamentales de los ciudadanos, el cual están llamado a proteger por su naturaleza misma, convirtiéndose en violadores y no en los protectores.

Tan sólo en los procedimientos donde se puede generar una lesión directa al interesado por una dilación procedimental indebida es la que da origen a responsabilidad patrimonial del Tribunal Constitucional. Luis Medina Alcoz (2005) ha denominado esto como: "[...] *la sede natural de la responsabilidad por retraso*".

En síntesis, no en todos los procedimientos constitucionales que tiene competencia el Tribunal Constitucional existirá dilación procesal, la única excepción es el caso del control preventivo de los tratado internacionales, que a pesar de que la Ley Orgánica 137-11, artículo 56, establece que el máximo intérprete de la Constitución deberá decidir sobre la constitucionalidad o no de los tratados internacionales suscritos dentro de los treinta días siguientes a su recibo.

Sin embargo en este procedimiento no existe responsabilidad por dilación procesal porque no existe una persona física o moral, a la cual se le vulnere sus derechos fundamentales del debido proceso, tutela judicial efectiva, a la justicia oportuna y rápida, al plazo razonable para fallar... en el sentido de que es el Presidente de la Republica Dominicana es quien somete al control preventivo del Tribunal Constitucional los tratados internacionales suscrito por él.

No se puede considerar que el Tribunal Constitucional indemnice al Presidente porque él está haciendo una labor de gestión y tramitación de expediente como parte del procedimiento de derecho interno para recibir un tratado internacional y ser ratificado por el Congreso de la República. La única consecuencia o efecto que existiría si el Tribunal Constitucional se dilata en emitir sentencia es que el tratado internacional no entraría al sistema jurídico dominicano debido a que no se podrá concluir con la ratificación que hace el Congreso de la República, posterior a que el tribunal declara la constitucionalidad del tratado internacionales.

Inclusive no se estaría vulnerando los compromisos internacionales, toda vez que los Estados son soberanos para adoptar las normas internacionales que deseen y la comunidad internacional es respetuosa de que el tratado internacional cumpla con el debido proceso interno para ser debidamente ratificado. No se puede confundir que la firma del Presidente de la República, es igualable a la ratificación, por lo que para que un tratado internacional sea parte del bloque de constitucionalidad deberá pasar por todo el proceso de recepción el derecho interno que tiene la República Dominicana.

Más sencillo, no se desconoce el derecho internacional hasta tanto no es ratificado, y si el Tribunal Constitucional persiste mucho para emitir la sentencia de la posible constitucionalidad o inconstitucionalidad del tratado internacional, no se estaría vulnerando el principio de *pacta sunt servanda* porque todavía no ha sido ratificado ni forma parte del derecho interno.

Existe otra causa de admisibilidad, pero ya a nivel del recurso de revisión de sentencia de amparo, que como hemos explicado proponemos que debe ser atribuida esta competencia a la Suprema Corte de Justicia para que el Tribunal Constitucional no sea juez y parte al mismo tiempo, esta causa de admisibilidad es que el caso debe traspasar las puertas de la trascendencia y relevancia constitucional establecido en el artículo 100 de la Ley Orgánica No. 137-11.

Sobre la trascendencia y relevancia constitucional *"se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación, aplicación y genera eficacia de la Constitución, o para la determinación del contenido, alcance y la concreta protección de los derechos fundamentales"*.

El concepto de especial trascendencia o relevancia constitucional fue precisado por este Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0007/12, dictada el veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), expresando que:

" [...] tal condición solo se encuentra configurada, entre otros, en los supuestos: 1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios

anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de trascendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional".

La Suprema Corte de Justicia para el caso de revisión de sentencia de amparo sobre la vulneración de derechos fundamentales que hizo el Tribunal Constitucional en la dilación procesal, deberá estimar sobre la trascendencia y relevancia constitucional, que este caso concreto lo es porque contempla conflictos e intereses sobre derechos fundamentales respecto a los cuales el Tribunal Constitucional no ha establecido criterios que permitan su esclarecimiento; este tipo de causa propiciará cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental y permitirá reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; además, de que este aspecto introduce un problema jurídico de trascendencia social o económica cuya solución favorezca al fortalecimiento del sistema de garantías de derechos fundamentales. Entonces, cumple con todas las causas de admisibilidad exigida en la sentencia TC/0007/12.

ii. Contra los jueces

El procedimiento para que el juez constitucional sea competente por responsabilidad civil por dilación procesal se encuentra en el Código de Procedimiento Civil, artículo 505, el cual se titula justamente "Las Acciones en Responsabilidad Civil contra los Jueces". Bajo este epígrafe se pretende encuadrar el ámbito de una alegada responsabilidad civil de los jueces o magistrados del orden judicial, pero como ya hemos explicado, el mismo sistema de responsabilidad de la Suprema Corte de Justicia es aplicado al Tribunal Constitucional dominicano, por lo que si los jueces de la Suprema Corte de Justicia pueden ser estimable de responsabilidad civil, también lo serán los jueces del Tribunal Constitucional.

Ese procedimiento ha crecido en el legislador francés porque el Código Procesal Civil pertenece a los códigos napoleónicos, introducidos en nuestro país en el año 1845, en el cual se optó por asignar

responsabilidad al juez cuando éste ocasione un daño o perjuicio con su actuación, en su jurisdicción, mediante la responsabilidad civil ordinaria que exige: una falta, un daño y una relación de causa efecto.

El artículo 505 del Código de Procedimiento Civil dominicano señala que *"los jueces pueden ser demandados en responsabilidad civil: 1o. cuando se pretenda que en la sustanciación de un pleito o al pronunciarse sentencia ha habido dolo, fraude o concusión; 2o. cuando la responsabilidad civil del juez esté expresamente pronunciada por la ley; 3o. cuando la ley declare a los jueces responsables, bajo pena de daños y perjuicios; 4o. cuando haya denegación de justicia"*.

Entonces, la responsabilidad civil del juez del Tribunal Constitucional podría estar comprometida según el artículo 505 y siguientes... cuando exista denegación de justicia. La denegación de justicia se proporciona cuando el juez vulnera el plazo razonable para decidir sobre un caso específico. Posterior a esta afirmación es importante conceptualizar la frase denegación de justicia para conocer con exactitud cuándo el juez de Tribunal Constitucional podría ser responsable civilmente cuando comete denegación de justicia.

La sentencia TC/079/13 define denegación de justicia como *"uno de los fundamentos esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho es la oportuna y cumplida justicia para resolver los conflictos que se suscitan en el ordenamiento social, político y económico, por lo que el retraso en la definición judicial de los asuntos presentados a jueces y tribunales viola derechos fundamentales como el debido proceso y el derecho a la defensa, así como también el derecho a la igualdad frente a la ley, todos contemplados en la convenciones de derechos humanos suscritas por la República Dominicana"*.

Cesar Sepúlveda se ha esforzado en clarificar que *"la denegación de justicia es una falta en la administración de justicia doméstica hacia un extranjero; el fracaso en proporcionar el extranjero el mismo remedio que se proporciona al nacional, cuando tal recurso esta a su disposición"*. A pesar de que la teoría de la responsabilidad por denegación de justicia está muy ligada a la teoría del daño causado a los nacionales de otros países, pero por el principio de igualdad, y por analogía, también la denegación de justicia se puede producir contra un nacional cuando la administración de justicia sea competente y tenga las herramienta para conocer y resolver un caso, pero no lo haga.

En otros términos, si el juez dura un plazo irrazonable para emitir su sentencia, puede perfectamente ser responsable civilmente debido a que se considera que la autoridad judicial se niega a dar una decisión definitiva o interlocutoria, lo cual es su deber como juzgador. Una decisión definitiva del Tribunal Constitucional no puede vulnerar la tutela judicial efectiva, ni el debido proceso, ni el plazo razonable... porque entonces sería incompatible con las obligaciones del TCd y mandatos de la Constitución.

Hay denegación de justicia únicamente cuando la autoridad judicial se niega a dar una decisión ya sea en el asunto principal o en un incidente del proceso. Podestá Costa (1913) afirma que *"las sentencias injustas no constituyen denegación de justicia. Aceptar lo contrario sería violar las garantías de la cosa juzgada, pues bajo el pretexto de haber sido víctima de una sentencia injusta del (Tribunal Constitucional), las partes podrán arrastrar al Estado (dominicano) a desconocer el valor de una sentencia perfectamente fundada"*. En esa línea, John Murray establece que *"no hay denegación de justicia cuando las leyes de un país son consideradas en otros países; injustas, o cuando un tribunal dicta una decisión que se supone injusta"*.

Existen causas para el juez constitucional que cometa denegación de justicia que podrían eximirlo de responsabilidad civil, estas son: caso de fuerza mayor y caso fortuito, lógicamente deberá ser comprado durante el juicio.

El artículo 509 del Código de Procedimiento Civil dominicano delega *"la demanda en responsabilidad civil contra los jueces de paz, los tribunales de primera instancia y de comercio o contra algunos de sus miembros, así como contra algunos de los magistrados de la Suprema Corte, se promoverá y sustanciará ante la Suprema Corte de Justicia"*. Por lo que también la demanda en responsabilidad civil contra uno o varios de los jueces del Tribunal Constitucional deberá respetar el procedimiento de los artículos 505 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, por lo que será la Suprema Corte de Justicia capaz de juzgar la responsabilidad de los jueces del Tribunal Constitucional.

El derecho que tiene el particular a demandar la responsabilidad del juez civilmente ante la Suprema Corte de Justicia está sujeta a un permiso previo por parte del máximo órgano del Poder Judicial tal y

como sugiere el artículo 510 del Código de Procedimiento Civil al sentenciar que *"ningún juez podrá ser demandado en responsabilidad civil sin permiso previo de la Suprema Corte de Justicia"*, por tanto, y en virtud del artículo 510, proponemos que la demanda en responsabilidad civil del juez y el permiso ante la Suprema Corte de Justicia se pueden interponer de manera conjunta para que el proceso sea más rápido, de esa manera si se acepta el pedido automáticamente se podrá conocer la demanda.

El artículo 1274 del Código de Procedimiento Civil fortalece la posibilidad de acudir en responsabilidad civil contra un juez del Tribunal Constitucional cuando que alinea que *"el Estado y los jueces son responsables conjunta y solidariamente por los daños y perjuicios que estos últimos causen a las partes en el ejercicio de sus funciones, en los siguientes casos: 1º. Cuando procedan con dolo, fraude, concusión, falta profesional grave o abuso de autoridad; 2º. Cuando haya denegación de justicia; y, 3º. Por actuación u omisión antijurídica. Esto debe leerse simultáneamente con el 148 de la Constitución de la República respecto de la responsabilidad patrimonial por actuación u omisión administrativa antijurídica"* del juez.

Una de las diferencia entre acudir en responsabilidad contra el Tribunal Constitucional como administración pública de justicia constitucional y la responsabilidad civil contra los jueces del mismo órgano, es el tribunal competente de juzgar la causa, en el primero será el Tribunal Superior Administrativo mediante la acción de amparo, en el segundo caso será la Suprema Corte de Justicia mediante una demanda en responsabilidad civil contra un juez.

Eso fue la responsabilidad civil, pero también los jueces pueden ser responsables penalmente, aunque el procedimiento es distinto y es desde la misma Constitución dominicana que se desprende la posibilidad de someter en responsabilidad penal al juez del Tribunal Constitucional. La competencia la tiene la Suprema Corte de Justicia para conocer el caso, por lo que nuestra posición es fortalecer cuando en su artículo 154, numeral 1, afirma que *"corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia conocer en única instancia de las causas penales seguidas al Presidente y al Vicepresidente de la República; a senadores, diputados; jueces de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal Constitucional..."*.

Es importante precisar que aquí no se trata de una responsabilidad para el Tribunal Constitucional como administración pública de justicia constitucional, sino de un hecho personal del juez que incurre en delito penal y que accesoriamente a la acción penal debe reparar el daño causado con su hecho delictivo.

iii. Contra los servidores judiciales

Lo único que debemos expresar es que aquí la acción en responsabilidad será dirigida contra la administración de justicia constitucional, o sea el Tribunal Constitucional, y este a su vez podría repercutir contra su empleado, pero no el particular accionar en responsabilidad contra el funcionario porque se parte del principio que quien actuó de una forma anormal es la administración pública, por ende es ella quien debe responder.

Roberto José Dromi (1994) señala que "las personas que el Estado designa para que se desempeñen en funciones por él encomendadas, son agentes suyos y por lo tanto órganos de él. Por ello, cuando actúan en el ejercicio aparente de las funciones que les han sido encomendadas, actúan como órganos del Estado, o sea, actúa directamente el Estado a través de ellos" (*Dromi, Roberto, 1994*).

Por tanto, si el Secretario del Tribunal Constitucional realiza alguna actividad en ocasión de los deberes que le han sido asignados conforme al puesto, puede comprometer sin dudas la responsabilidad del Tribunal Constitucional.

De forma procedimental legal no está claro en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad para demandar directamente a los funcionarios o servidores judiciales por mala práctica, sino que lo que recomendamos es demandar en responsabilidad a la administración pública de justicia, en este caso el Tribunal Constitucional, y este a su vez, repercutir sobre el servidor judicial.

En apoyo a nuestra propuesta se encuentra el artículo 91 de nuestra Ley No. 41/2008, de fecha 4 de Enero de 2008, sobre Carrera del Servidor Público, que indica: "*En los casos en que la persona perjudicada no haya dirigido su acción reclamatoria de daños y perjuicios contra el funcionario responsable, el Estado, condenado a resarcir el perjuicio causado por la gestión dolosa, culposa o negligente de dicho funcionario, podrá ejercer contra éste una acción en repetición*".

En el caso del sistema español es diferente y existen importantes decisiones del Tribunal Supremo acogiendo este tipo de responsabilidad. En efecto, en sentencia del 4 de noviembre del año 2009, se estableció responsabilidad patrimonial del Estado por efecto de la actuación anormal de un Secretario. Así, en la sentencia se consigna lo siguiente:

" (...) es una realidad alegada por el recurrente, que reitera ahora en casación, que se ha visto privado de un recurso de casación por una irregular actuación del Secretario de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que, en el momento de extender la diligencia de presentación de la copia/recibo del escrito de interposición del recurso ante el Juzgado de Guardia, omitió el deber de expresar el día y hora en que se le hizo entrega de la copia/recibo. Admitido en el fundamento de derecho precedente que la inadmisibilidad del recurso de casación para unificación de doctrina tiene su origen en un mal funcionamiento de la Administración de Justicia y que ello constituye un daño real y efectivo indemnizable que se concreta única y exclusivamente en la pérdida de la oportunidad procesal de obtener en casación una eventual sentencia favorable (...)".

Debemos indicar pues, que un sistema de responsabilidad y consecuencias verdaderamente justo, no puede obviar la posibilidad de entrañar responsabilidad patrimonial para el Estado cuando el daño o lesión ha sido provocado por un servidor judicial distinto de la figura del juzgador. Existe en estos casos una clara aplicación de la teoría del órgano, según la cual la imputación de la actuación o voluntad humana (funcionario o servidor judicial) se aplica directamente a la persona jurídica (Estado).

19. La dilación procesal del Tribunal Constitucional dominicano en los Estados de Excepción

El artículo 262 de la Constitución define a los Estados de Excepción, considerándolos como aquellas situaciones extraordinarias que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de las personas frente a las cuales resultan insuficientes las facultades ordinarias. El Presidente de la República, con la autorización del Congreso Nacional, podrá declarar los Estados de

Excepción en sus tres modalidades: Estado de Defensa, Estado de Conmoción Interior y Estado de Emergencia.

Durante el Estado de Defensa, que se puede declarar en caso de que la soberanía nacional o la integridad territorial se vean en peligro grave e inminente por agresiones armadas externas, el Poder Ejecutivo, sin perjuicio de las facultades inherentes a su cargo, podrá solicitar al Congreso Nacional la declaratoria del Estado de Defensa. En este estado no podrán suspenderse, según su numeral 12, las garantías judiciales, procesales e institucionales indispensables para la protección de estos derechos, según las disposiciones de los artículos 69, 71 y 72, por lo que ni durante el Estado de Defensa, el Tribunal Constitucional podría alegar esa causa para eximirse de responsabilidad por la dilación procesal.

En sentido general, incluyendo a los 3 Estados de Excepción, el artículo 266 de la Constitución, en sus numeral 4 establece que los Estados de Excepción no eximen del cumplimiento de la ley y de sus responsabilidades a las autoridades y demás servidores del Estado; el numeral 6 aclara que en los Estados de Conmoción Interior y de Emergencia, sólo podrán suspenderse los derechos que están establecido en los literales A hasta el K, sin embargo cuando se estudia cada uno de los derechos que pueden suspenderse, no aparece la posibilidad para suspender, la justicia eficiente, pronta y rápida, y el deber de los jueces de emitir sentencias rápidas, por lo que en este Estado tampoco se permite la dilación procesal del Tribunal Constitucional.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional también se pronuncia en este sentido cuando en consagra el principio de inderogabilidad, el cual desarrolla que la justicia constitucional, artículo 7, numeral 8, establece que los procesos constitucionales no se suspenden durante los Estados de Excepción y, en consecuencia, los actos adoptados que vulneren derechos protegidos o que afecten irrazonablemente derechos suspendidos, están sujetos al control jurisdiccional, en fin, ni en los Estados de Excepción se permitiría la dilación procesal.

20. Posibilidad de juicio político contra los jueces del Tribunal Constitucional dominicano por dilación procesal

La Constitución dominicana contempla en los artículos 80, 83 y 95 lo referente a la formulación de una acusación en contra de un funcionario del Estado. Para responder la pregunta que titula el presente ensayo, se hace necesario analizar brevemente estos artículos.

Constitucionalmente, entre las atribuciones exclusivas del Senado se encuentran, conocer de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados contra las y los funcionarios públicos señalados en el artículo 83, numeral 1. La declaración de culpabilidad deja a la persona destituida de su cargo y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de diez años. La persona destituida quedará sujeta, si hubiere lugar, a ser acusada y juzgada por ante los tribunales ordinarios, con arreglo a la ley. Esta decisión se adoptará con el voto de las dos terceras partes de la matrícula.

De lo anterior se desprende que la Cámara Alta decidirá solamente si es imputable o no la acusación que formule la Cámara de Diputados. En otras palabras, el Senado es la instancia que tiene en sus manos la destitución del funcionario público mediante el juicio político. La condición para que la Cámara de Diputados asuma la investigación de la situación se sustenta en que, como legisladores, sus miembros tienen la facultad de fiscalizar, además, el artículo 95 (Interpelaciones) hace alusión a las atribuciones de ambas cámaras, al indicar lo siguiente:

"[Son atribuciones del Congreso Nacional] Interpelar a los ministros y viceministros, al gobernador del Banco Central y a los directores o administradores de organismos autónomos y descentralizados del Estado, así como a los de entidades que administren fondos públicos, sobre asuntos de su competencia, cuando así lo acordaren la mayoría de los miembros presentes, a requerimiento de al menos tres legisladores, así como recabar información de otros funcionarios públicos competentes en la materia y dependientes de los anteriores".

La Cámara de Diputados deberá rendir un informe al Senado de la República, del cual dependerá la posible formulación de imputaciones políticas, en consonancia con el artículo 83 de la Constitución. O sea, el legislador tiene la facultad de acusar, previa interpelación, a cualquier funcionario público, sin importar la instancia a la que pertenezca, pues abarca tanto a los electos por el voto popular, como a los elegidos por otros mecanismos constitucionales, como por ejemplo cualquier miembro de la Cámara de

Cuentas, a los magistrados de las denominadas altas cortes, así como también a los jueces del Tribunal Constitucional, a los administradores de organismos autónomos y descentralizados del Estado, así como a los de entidades que administren fondos públicos.

Asimismo, también podrán ser sometidos a un juicio político los jueces del Tribunal Constitucional porque la Cámara de Diputados podrá acusar además de otros, a los funcionarios públicos elegidos por el Consejo Nacional de la Magistratura. Y como todos sabemos, el artículo 182 de la Constitución de la República brinda la competencia al Consejo Nacional de la Magistratura a conformar el Tribunal Constitucional. En esa misma línea, pero desde la óptica legal, el artículo 14, numeral 5, de la Ley Orgánica No. 137-11, establece que no pueden ser elegidos para ser miembros del Tribunal Constitucional quienes hayan sido destituidos en juicio político por el Senado de la República, durante los diez años siguientes a la destitución.

Según el artículo 22, literal c, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que el cargo de Juez del Tribunal Constitucional queda vacante por cualquiera de las siguientes causas por destitución por la comisión de faltas graves en el ejercicio de sus funciones, conforme al procedimiento de juicio político establecido en la Constitución de la República. Entonces, es obvio que a los jueces del Tribunal Constitucional sí se les puede hacer un juicio político, pero la gran pregunta es, ¿al Tribunal Constitucional y/o a uno o varios de sus jueces que lo integran, se le podría hacer un juicio político ante el Congreso Nacional por dilación procesal en uno o varios de sus expedientes?

En la República Dominicana no existe una ley de procedimiento para la aplicación del juicio político, pero consideramos que para el caso de la dilación procesal ocasionada por el Tribunal Constitucional en uno de sus casos o varios, el juicio político no es la vía procesal más eficiente porque lo que se busca es la protección de los derechos fundamentales que están envuelto en la tutela judicial efectiva, por lo que la vía más eficaz sería mediante una acción de amparo ante el Tribunal Superior Administrativo debido a que este sería que le daría la orden al Tribunal constitucional mediante sentencia de que falle el caso en un plazo determinado y le podría asignar la debida responsabilidad patrimonial en beneficio de la persona que se le ha vulnerado el derecho fundamental

Un juicio político por dilación procesal no rendiría los resultados que el particular anda buscando cuando se le ha dilatado el proceso en hacérsele justicia, porque su interés es activar al Tribunal

Constitucional para que su caso se le falle rápido y que se le asigne la debida responsabilidad patrimonial al Tribunal Constitucional capaz de resarcir el tiempo ha durado para fallar, por lo que esos dos resultado mediante el juicio político no encontraría, muy por el contrario el juicio político, según el artículo 83, numeral 1 de la Constitucional, si declara culpabilidad deja a la persona destituida de su cargo y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de diez años.

La persona destituida quedará sujeta, si hubiere lugar, a ser acusada y juzgada por ante los tribunales ordinarios, con arreglo a la ley. Esta decisión se adoptará con el voto de las dos terceras partes de la matrícula. Por lo que este no es el resultado que anda buscando la persona que se le ha ocasionado la mora procesal, sino que le haga justicia en su caso rápido y que se le resarza el tiempo por un funcionamiento anormal de la justicia constitucional del tribunal Constitucional.

21. Posibilidad de que la Corte Interamericana conozca el caso frente a la dilación de procesal por el Tribunal Constitucional

El plazo razonable es un concepto extraído de la Convención Americana de Derechos Humanos, señalado en los artículos 7 “*Derecho a la Libertad Personal*”, 8 “*Garantías Judiciales*” y 25 “*Protección Judicial*” siendo parte del componente de los derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia, definido no estrictamente como un lapso de tiempo establecido para la toma de decisiones judiciales, sino como una valoración racional sobre la agilidad, eficiencia y efectividad con que puede contar la decisión en la garantía de los derechos de los sujetos.

En atención a lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *"el plazo razonable debe comprender todo el procedimiento, incluyendo los recursos de instancia que pudieran eventualmente*

presentarse"²⁰, pues "una demora prolongada puede llegar a constituir por sí misma, en ciertos casos, una violación de las garantías judiciales"²¹.

Ahora bien, ha señalado la jurisprudencia internacional²² que en la evaluación del plazo razonable debe tenerse en cuenta los siguientes elementos:

a. Complejidad del asunto

Ha indicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos que cuando ha de determinarse si el plazo en el cual se surtió la investigación, detención, juzgamiento y decisión fue razonable a la luz de la complejidad del caso que se está evaluando, sin embargo "(...) *es necesario deslindar entre la actividad ejercida con reflexión y cautela justificables, y la desempeñada con excesiva parsimonia, exasperante lentitud, exceso ritual.*"²³. En atención a lo anterior, ha de evaluarse en atención a la protección que emerge internacionalmente que el juzgamiento de una conducta así como la determinación plausible de soluciones a los debates planteados se resuelvan en un periodo prudencial que este adecuado a su complejidad.

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. 19 Comerciantes vs. Colombia. Sentencia de Fondo, Reparaciones y costas del 05 de julio de 2004. Párrafo 189.

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso 19 Comerciantes vs. Colombia. Supra nota 5. Párrafo 191.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros, en: Caso Baldeón García vs. Perú. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 6 de Abril de 2006. Párrafo 151; Caso López Álvarez vs. Honduras. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 1 de febrero de 2006. Párrafo 132; y Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 1 de julio de 2006. Párrafo 171.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez et supra*. Párrafo 33.

b. Actividad procesal del interesado

Es necesario e importante que el interesado de las resultas del proceso realice actuaciones tendientes a la búsqueda de resultados pronto. En este sentido se señala la necesidad de que las actividades del interesado hayan sido propicias para que el proceso haya sido ágil, pues resulta que en determinados casos ante la inactividad del peticionario se amplíen los términos de juzgamiento y resolución de procesos. En este sentido ha indicado la Comisión Interamericana en el caso de peticiones individuales que este elemento solo puede ser controvertido a través de la demostración por parte del Estado de las actividades realizadas o no por los peticionarios para impedir la decisión procesal²⁴.

c. Conducta de las autoridades judiciales

Al respecto se ha señalado preponderante que en la valoración del plazo razonable como elementos de protección en el derecho al debido proceso de los sujetos de la Convención Americana de Derechos Humanos se tenga en cuenta la conducta que ha realizado las autoridades encargadas de los procesos para evitar la inactividad y cumplir con sus deberes por encima de las cautelas justificables y las dificultades propias del caso, siempre que no se hayan producido dilaciones excesivas e injustificadas en las etapas del proceso.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que la existencia del concepto de plazo razonable, así como los elementos para la evaluación de su cumplimiento, buscan que “(...) *la afectación de los derechos de la persona, por acción o abstención del Estado, no se prolongue injustificadamente hasta generar condiciones de injusticia, inequidad o inseguridad jurídica.*”²⁵ y que dado que las condiciones propias de los procesos judiciales en todos los países que han firmado la convención americana de derechos son diferentes, pero deben fundarse en conceptos comunes en relación con la

²⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Caso Guy Malary vs. Haití. Informe N° 78/02 Fondo. Diciembre 22 de 2002. Párrafo 65.

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos: Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez, *supra* 1. Párrafo 38.

convencionalidad de las mismas, los Estados deben propender por actuar de manera diligente en los procesos²⁶ relacionados con las personas a su cargo y proteger la esencial del debido proceso en un estado democrático así como el acceso efectivo a la administración de justicia.

El derecho a un plazo razonable y sin dilaciones innecesarias es un derecho constitucional en nuestro sistema jurídico, que además está previsto en múltiples acuerdos internacionales de los que el Estado forma parte. En efecto, por acuerdo del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable”. Este plazo, según la naturaleza del procedimiento de que se trate, debe ser observado y respetado por toda instancia o institución de juzgamiento, incluido allí, el Tribunal Constitucional.

d. Admisibilidad del caso en la Corte por vulneración al plazo razonable del Tribunal Constitucional

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su artículo 46, numeral 1, literal a, establece que para que una petición o comunicación presentada sea admitida por la Comisión, se requerirá que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos, por lo que el recurrente deberá acudir primero al Tribunal Superior Administrativo en amparo para que le salvaguarden sus derechos fundamentales violados por la dilación procesal.

No obstante, las disposiciones del inciso 1.a. no se aplicará cuando no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados, en ese caso denegación de justicia, o, cuando haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recurso, por lo que, como en Republica Dominicana no existe una ley específicamente para agilizar el procesal jurisdiccional cuando se vulnere el plazo razonable, existiendo únicamente la sentencia TC/0079/12 y esta tesis que describe una propuesta de procedimiento frente a

²⁶ “(...) particularmente en materia penal, el plazo razonable debe comprender todo el procedimiento, incluyendo los recursos de instancia que pudieran eventualmente presentarse.” Corte Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso 19 Comerciantes vs. Colombia. Supra nota 5. Párrafo 189.

la dilación procesal del Tribunal Constitucional, pero si también el plazo razonable para fallar se ha violado de manera desproporcional en la acción de amparo interpuesta en el Tribunal Superior Administrativo, o posterior a la decisión del Superior Administrativo obligando al Tribunal Constitucional que emita su decisión rápido, este último no la acata y se resiste a emitir su decisión, la Corte Interamericana podría ser competente.

22. Formas de resarcimiento de la responsabilidad del Tribunal Constitucional dominicano frente a la persona que se le cometió la vulneración del plazo razonable

Declarada su lesión, y cuando la dilación pudiera traer causa de una omisión del TCd, el órgano judicial ordinario debe instar a que procediera a la inmediata tramitación del asunto hasta su pronta terminación. La respuesta, sin embargo, resulta insuficiente ya que la misma existencia del proceso en sí constituye un mal para la persona encausada, por lo que la agilización del trámite, una vez producida la lesión, no repara el mal ya irrogado.

Cuando no puede restablecerse *in natura* la integridad del derecho o su conservación, y, en todo caso, con carácter complementario, el ordenamiento prevé otros mecanismos reparadores: (1) La exigencia de responsabilidad civil o penal del Juez; y, (2) La exigencia de responsabilidad patrimonial del Estado por el mal funcionamiento de la Administración de Justicia

Ambas respuestas, sin embargo, son también insuficientes, dado que para el logro de la reparación indemnizatoria el perjudicado vendrá obligado a iniciar nuevos procedimientos judiciales y/o administrativos, en los que deberá acreditar la existencia de perjuicios y en los que no cabe descartar que puedan reproducirse esas dilaciones indebidas.

Para paliar estos efectos, hemos propuesto la acción de amparo como vías más efectiva, con la intención de situar el remedio indemnizatorio en un nivel de respuesta constitucional del mismo rango del derecho violado, arbitrando un procedimiento preferente y sumario, que podría accionarse una vez declarada la lesión por el órgano judicial en el cual se produjo la dilación indebida, por lo que el Tribunal Superior Administrativo deberá fijar a modo de mínimo una cifra compensatoria idéntica.

a. Cómo contabilizar de manera económica el daño causado por la dilación procesal

Cuando la responsabilidad le otorga al Estado por haber encarcelado a alguien indebidamente, el monto de la indemnización es fijada por nuestro legislador a partir del tiempo computado en prisión por el imputado. Así, el artículo 256 del citado Código Procesal Penal, ordena que al resolver favorablemente la revisión que origina la indemnización, el tribunal fija su importe a razón de un día de salario base del juez de primera instancia por cada día de prisión o de inhabilitación injusta.

Entonces, a nivel de dilación procesal sería un día de salario mínimo de Dominicana, por cada día de retardo de la dilación procesal cometida por el Tribunal Constitucional, a parte de los daños producidos por el lucro cesante que haya ocasionado la administración por la vulneración del derecho fundamental al no emitir sentencia, asimismo también se le podrá imputar astreintes, todo esto siempre y cuando la dilación procesal sobrepase la fórmula propuesta en esta tesis de los dos años más (+) el tiempo que legalmente establece la Ley Orgánica del TC para que esa institución falle un caso.

23. Hipótesis

- Evaluar el tipo de responsabilidad en que podría incurrir el Tribunal Constitucional, jueces o servidores públicos del mismo, cuando ocurra dilación procesal en su jurisdicción, partiendo del estudio constitucional, tratados internacionales, normas legales, jurisprudencias y doctrinas.
- Pronosticar la vía, procedimiento, acción y órgano jurisdiccional competente que pueda asignarle responsabilidad al Tribunal Constitucional cuando ocurra mora procesal en el ejercicio de sus funciones desde la óptica de la Constitución y las leyes dominicanas de responsabilidad administrativa.

24. Métodos

Las ciencias jurídicas no poseen un método de estudio propio, por lo que los apasionados de la investigación recurren a métodos de investigación de otras áreas, es por ello que esta tesis profundiza a nivel constitucional, legal y doctrinal sobre el tema de referencia, haciendo interpretaciones, análisis y sistematizaciones personales que brindan el presente resultado.

Tipo de Estudio

Descriptivo y analítico, partiendo doctrinas y normas nacionales e internacionales que afinan el panorama para delimitar el ámbito posible para acreditarle responsabilidad al Tribunal Constitucional frente a la dilación procesal

Métodos:

- ☐ **Descriptivo:** Permitirá manejar un gran número de variables e indicadores. Se intentará lograr una descripción precisa de la realidad legal, doctrinal, jurisprudencial y constitucional, en los que se hace resaltar las características particulares y todo el proceso jurídico para solicitar la responsabilidad del Tribunal Constitucional cuando cometa dilación procesal.
- ☐ **Analítico:** Se utilizará para descomponer cada una de las partes o elementos, observando las causas, la naturaleza y los efectos del tema de central. Este método permitirá conocer más del objeto de estudio, con lo cual se puede: explicar, hacer analogías, comprender mejor su comportamiento y establecer nuevas teorías sobre el tema de investigación propuesto.

Unidad de Análisis

Doctrinas y jurisprudencias nacionales e internacionales, legislación dominicana y Constitución dominicana sobre la delimitación del ámbito posible para acreditarle responsabilidad al Tribunal Constitucional por cometer dilación procesal.

Criterio de Exclusión

Únicamente se estudiara la responsabilidad del Tribunal Constitucional por dilación procesal y el procedimiento para poder asignarles, de modo aislado y escueto abordaremos la responsabilidad de los jueces y los servidores judicial del Tribunal Constitucional.

Fuente de Información o Levantamiento de Datos:

Primaria: Se obtendrá a través de la normativa dominicana vigente: Constitución, leyes, reglamentos, jurisprudencia. □

Secundaria: Se obtendrá a través de la fuente bibliográfica de los libros de textos, revistas, artículos de opinión, documentos electrónicos, manuales y folletos locales y producto al Derecho comparado.

Procesamiento de la información

Las informaciones recopiladas serán revisadas y clasificadas para ser tomadas como análisis en el estudio crítico sobre el tema de investigación.

Presentación de la información

Las informaciones se presentarán a través temas y sub temas desarrollados críticamente por el autor y comparado, en concreto, con la legislación y Constitución dominicana.

Aspectos bioéticos de la investigación

Pretendemos concretizar una intervención que conduzca a mejorar las deficiencias del procedimiento para solicitar acreditarle responsabilidad al Tribunal Constitucional en caso de dilación procesal, basándonos en un análisis jurídico estrictamente, apartado de las emociones.

25. Cronograma de trabajo

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES																				
Meses	nov-13				dic-13				ene-14				feb-14				mar-14			
Semanas	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Elaboración del plan material de investigación	X																			
Repasar estudios sobre modelo		X																		
Levantamiento de fuentes documentales/bibliografías		X																		
Levantamiento de antecedentes del tema			X																	
Entrevistas exploratorias sobre el tema				X																

Definición del tema de investigación					X															
Definición del problema de investigación					X															
Justificación del problema					X															
Definición de objetivos de investigación						X														
Definición de hipótesis teóricas						X														
Escogencia métodos y técnicas de investigación a usar							X													
Elaboración de instrumentos de recolección de datos							X													
Inicio del levantamiento de los datos							X													

26. Recapitulación y recomendaciones

Si observamos el cuerpo jurídico administrativo dominicano, apreciamos que éste arroja un saldo deficitario a la hora de anudar responsabilidad jurídica, a la ineficacia, mal funcionamiento y sobre todo si atendemos a los procedimientos que deben sustanciarse para determinar el alcance de los malos comportamientos o actuaciones, específicamente el caso de que el Tribunal Constitucional cometa dilación procesal.

El principio de responsabilidad aplicado al Tribunal Constitucional por vulneración del derecho fundamental a la justicia oportuna y el plazo razonable es un ambiente abstracto, por lo que en este tesis tuvimos que hacer una propuesta procesal, amparado en la sentencia del Tribunal Constitucional dominicano No. 0079/2012 y sentencia del Tribunal Superior de España, Sala de lo Contencioso Administrativo (Sala 3), sección 1, de 26 de noviembre de 2009, para determinar quién está legitimado para ser competente de la acción, la vía más efectiva para la reclamación, cuál sería el procedimiento a través del cual se debe encauzar la exigencia de responsabilidad; por lo que a falta de normas específicas y entendiendo que estamos frente a una modalidad de responsabilidad patrimonial, el único procedimiento jurídica abierto de manera detalla es el que recomendamos en nuestra tesis.

La República Dominicana desde el momento en que se independizó, estableció en la Constitución de 1844, artículo 134, la responsabilidad del Estado por mal funcionamiento de la administración de justicia, toda vez que le asigna a la Suprema Corte de Justicia la competencia para *"conocer de los recursos de queja que se interpongan contra los Tribunales de Apelación, por abuso de autoridad, exceso de poder, omisión, denegación o retardo culpable de la administración de la Justicia; como así mismo de las causas de responsabilidad que se susciten contra los Magistrados de los mismos Tribunales"*.

Ese perfil se conserva en la última reforma constitucional de 2010, cuando enarbola entre los principios en que se cimenta nuestra Nación dominicana, específicamente en el artículo 4 que *"el gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de*

sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes".

Actualmente, la responsabilidad del Estado se extiende a toda actividad del Estado, en todas sus manifestaciones. El artículo 147, numeral 2; y, 148 de la Ley Sustantiva dominicana desarrollan ampliamente la idea de su mismo artículo 4 cuando apuntan que *"los servicios públicos prestados por el Estado o por los particulares (...), deben responder a los principios de universalidad, accesibilidad, eficiencia, transparencia, responsabilidad, continuidad, calidad, razonabilidad y equidad tarifaria".* Por lo que *"las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica".*

Enfocando esa responsabilidad al Tribunal Constitucional dominicano, podemos afirmar que nace cuando se estudia que para ser juez del máximo órgano constitucional dominicano, se requieren las mismas condiciones exigidas para los jueces de la Suprema Corte de Justicia. En consecuencia, también se le aplica al Tribunal Constitucional todo el sistema de responsabilidad administrativa por dilación procesal establecida para la Suprema Corte de Justicia en el artículo 151 de la Constitución, entonces gracias a una interpretación sistemática y al principio de igualdad, a ambas instituciones le corresponde responder por su mal funcionamiento.

Del estudio de distintas normativas detallada durante el contenido de nuestra tesis encontramos que frente a una posible dilación procesal del Tribunal Constitucional no existe una regulación expresa ni mucho menos el procedimiento, o la jurisdicción competente para que el vulnerado solicite la responsabilidad del Tribunal Constitucional frente a su denegación de hacer justicia. No obstante a ello, hemos vencido esa barrera trazando varios principios rectores para este vacío legal, inspirado en la doctrina, leyes y jurisprudencia del Derecho Comparado.

- Entre lo que podemos destacar que la regla cardinal es que si el Tribunal Constitucional causó un daño a un particular por la mora procesal, este debe ser responsable y resarcirlo patrimonialmente. Ahora bien, es indispensable que se presente una verdadera lesión por la

inactividad del Tribunal Constitucional, la cual se determina siguiendo la noción de incumplimiento del plazo razonable.

- Sólo existe responsabilidad subjetiva porque solamente se reconocerá la responsabilidad de las administraciones públicas judiciales cuando el daño que se produzca, sea consecuencia del funcionamiento anormal de la administración de justicia. En la subjetiva debe haber una culpa que ocasione un daño, esa culpa sería el mal funcionamiento producto a la inactividad que se materializa en la omisión de emitir una decisión dentro del tiempo legal y razonablemente establecido.
- La superación del plazo legal no es lo que genera la dilación indebida, sino que, se necesita un requisito adicional, de tipo subjetivo, la no realización de la actuación dentro del plazo razonable.
- Para solucionar este vacío legal, hemos constituido una receta para determinar cuándo el plazo razonable se vuelve irrazonable. Inspirados en lo anterior, consideramos que el plazo razonable que el Tribunal Constitucional tiene para fallar se entenderá el fijado legalmente, dependiendo el tipo de procedimiento constitucional, más (+) dos años de gracias, propuesta en esta tesis y por primera vez en República Dominicana. Sólo excepcionalmente, cabrá la demostración de que éste no lo es para situaciones concretas: como caso de fuerza mayor...
- El Tribunal Superior Administrativo mediante la acción de amparo es la jurisdicción que tiene la obligación y la competencia para conocer la dilación procesal cometida por el Tribunal Constitucional.
- La dilación procesal podría producirse en distintas fases del proceso administrativo interno, tanto en Secretaría, en las Comisiones y en el Pleno. Las cinco situaciones más comunes de retardos procedimentales internos son 1. La paralización e interrupción: El incumplimiento del deber de impulsión; 2. La responsabilidad que se puede generar por dilaciones indebidas por omisiones en la realización de las medidas provisionales; 3. No remisión tardía del informe al Pleno para ser conocido el caso; 4. Pérdida del expediente; y, 5.- la no notificación de la sentencia.
- Como método de motivar y evitar la dilación procesal recomendamos un Reglamento interno que eficiente el procedimiento interno o la comunicación entre la Secretaría, las Comisiones y el Pleno, que tienda a mejorar el sistema interno con la intención de que se produzcan fallos de calidad y más rápidos. El Reglamento deberá versar en la creación de plazos para cada una de

las etapas administrativa interna del Tribunal Constitucional deba realizar su labor en ese tiempo.

- Debido a que el Tribunal Constitucional es una administración pública de justicia constitucional y parte del Estado dominicano, puede llegar a comprometer su responsabilidad tanto como administración en sí, como también de aquellos empleados o servidores judiciales que auxilian y coadyuvan en esa función administrativa, incluyendo los jueces que integran el máximo órgano constitucional.
- Es perfectamente entendible que ese funcionario que actúo negligente o imprudentemente y que con su acción de produjo un daño que soportó el Estado, deba luego responder ante este último mediante acción encaminada al efecto, dirigida por el Tribunal Constitucional. La acción en repetición a que tiene derecho el Estado, no es automática, sino que requiere la intervención de una sentencia con autoridad de cosa juzgada que, previamente, haya declarado responsable al Tribunal Constitucional.
- La previsión constitucional del artículo 151, inciso primero, el cual señala textualmente que *"la ley establecerá el régimen de responsabilidad y rendición de cuentas de jueces y funcionarios del Poder Judicial (...)"*; en efecto, la Constitución dominicana es un marco general que sólo traza líneas genéricas, sin embargo, en este caso esa ley no existe de forma clara y suficiente, es por ello que proponemos la creación de la Ley Orgánica de Agilización Procesal del Tribunal Constitucional.
- La sentencia TC/0079/12 establece que cuando exista dilación procesal por un tribunal, el perjudicado debe interponer otra acción de amparo ante el mismo tribunal como una forma de activar la justicia constitucional del primer amparo. En el caso de que el Tribunal Constitucional sea el que cometa la dilación procesal, no se puede interponer una acción de amparo ante él directamente, porque el TCd no es competente para conocer de acción de amparo directo.
- De ahí es que surge nuestra teoría que el Tribunal Superior Administrativo es el órgano jurisdiccional competente para conocer la acción de amparo en contra del Tribunal Constitucional por dilación procesal, debido a que el Superior Administrativo es la jurisdicción constitucionalmente encargada para dirimir las diferencias entre los particulares y la administración pública, y como el Tribunal Constitucional es una administración pública de

justicia constitucional, queda dentro de la competencia del Tribunal Superior Administrativo para conocer de la acción de amparo contra el Tribunal Constitucional por dilación procesal.

- Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de esa forma la misma Ley NO. 137-11 afirma en su artículo 25 que los jueces del Tribunal Constitucional podrán ser responsable de manera administrativa, civil y penal, rigiéndose por las normas aplicables a los jueces del Poder Judicial.
- Otro tipo de responsabilidad para el Tribunal Constitucional nace en la misma LOTCPC, concretamente en el artículo 50, que trata sobre la ejecución de la sentencia, cuando esboza que *"el Tribunal dispondrá en la sentencia o en actos posteriores, el responsable de ejecutarla y en su caso, resolver las incidencias de la ejecución conforme las disposiciones del artículo 87 de la presente ley"*. De esto se desprende un grado de responsabilidad del Tribunal Constitucional, primer en asignar un responsable para ejecutar la decisión, resolver las incidencias de su ejecución y que si estas cuestiones no se cumplen o no se efectúa el compromiso de ejecutar la sentencia para defender el orden constitucional y de derechos fundamental, el Tribunal Construccional puede comprometer su responsabilidad por dilación procesal.
- El Tribunal Constitucional no puede ser competente para conocer la revisión de sentencia de amparo que lo condena por dilación procesal porque nadie puede ser juez y parte en un mismo proceso. La justicia se basa en la imparcialidad de las personas que intervienen legalmente en la resolución de la causa.
- Proponemos que el órgano competente para revisar la sentencia de amparo dictada por el Tribunal Superior Administrativo sea la Suprema Corte de Justicia porque de esa forma se respetaría el derecho a una justicia imparcial y contradictoria y es el órgano jerárquicamente superior del Superior Administrativo. El principio de oficiosidad es oponible, en este caso concreto, a la Suprema Corte de Justicia como fundamento para declararse competente del recurso de revisión de sentencia de amparo, porque como tribunal debe ser garante de la tutela judicial efectiva y adoptar de oficio las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales
- Tanto el particular y/o un tercero pudiesen interponer la acción de amparo ante el Tribunal Superior Administrativo, sino que también el Defensor del Pueblo Podría tiene calidad para interponer la acción de amparo en interés de salvaguardar los derechos fundamentales de las personas y los intereses colectivos y difusos establecidos en la Constitución y las leyes, en caso

de que estos sean violados, amenazados o puestos en peligro por funcionarios u órganos del Estado, por prestadores de servicios públicos o particulares.

- La dilación procesal es un delito continuado porque hasta que no se le falla al particular se le están vulnerando sus derechos fundamentales.
- Es después que se termina el plazo establecido legalmente para determinado procedimiento constitucional, (+) los dos años de gracias propuesto por nuestra persona, que se considera como dilación procesal, por lo que a partir de ese momento se considera que el delito es continuo y no se le aplica los sesentas días para interponer la acción de amparo que establece la Ley No. 137-11.
- No en todos los procedimientos constitucionales que tiene competencia el Tribunal Constitucional existirá dilación procesal, la única excepción es el caso del control preventivo de los tratados internacionales. No existe responsabilidad por dilación procesal porque no existe una persona física o moral, a la cual se le vulnere sus derechos fundamentales del debido proceso, tutela judicial efectiva, a la justicia oportuna y rápida, al plazo razonable para fallar... en el sentido de que es el Presidente de la Republica Dominicana es quien somete al control preventivo del Tribunal Constitucional los tratados internacionales suscrito por él.
- Sobre la responsabilidad el Tribunal Constitucional en los Estados de Excepción, el artículo 266 de la Constitución, en sus numeral 4 establece que los Estados de Excepción no eximen del cumplimiento de la ley y de sus responsabilidades a las autoridades y demás servidores del Estado; La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional también se pronuncia en este sentido cuando en consagra el principio de inderogabilidad, el cual desarrolla que la justicia constitucional, artículo 7, numeral 8, establece que los procesos constitucionales no se suspenden durante los Estados de Excepción y, en consecuencia, los actos adoptados que vulneren derechos protegidos o que afecten irrazonablemente derechos suspendidos, están sujetos al control jurisdiccional, en fin, ni en los Estados de Excepción se permitiría la dilación procesal.
- El juicio político no es la vía procesal más eficiente porque lo que se busca es la protección de los derechos fundamentales que están envuelto en la tutela judicial efectiva, por lo que la vía más eficaz sería mediante una acción de amparo ante el Tribunal Superior Administrativo debido a que este sería que le daría la orden al Tribunal constitucional mediante sentencia de

que falle el caso en un plazo determinado y le podría asignar la debida responsabilidad patrimonial en beneficio de la persona que se le ha vulnerado el derecho fundamental.

- Un juicio político por dilación procesal no rendiría los resultados que el particular anda buscando cuando se le ha dilatado el proceso en hacérsele justicia, porque su interés es activar al Tribunal Constitucional para que su caso se le falle rápido y que se le asigne la debida responsabilidad patrimonial al Tribunal Constitucional capaz de resarcir el tiempo ha durado para fallar, por lo que esos dos resultado mediante el juicio político no encontraría, muy por el contrario el juicio político, según el artículo 83, numeral 1 de la Constitucional, si declara culpabilidad deja a la persona destituida de su cargo y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de diez años.
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su artículo 46, numeral 1, literal a, establece que para que una petición o comunicación presentada sea admitida por la Comisión, se requerirá que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos, por lo que el recurrente deberá acudir primero al Tribunal Superior Administrativo en amparo para que le salvaguarden sus derechos fundamentales violados por la dilación procesal.

27. Bibliografía

Libros y revistas

Aguado I. Cudola, Vicenc y Nettel Barrera, Alina del Carmen (2009). Capítulo VI. La responsabilidad patrimonial por inactividad de la Administración. En *La responsabilidad patrimonial de la Administración pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*. Director Tomás Quintana López. Valencia. Tirant Lo blanch.

Alcoz Medina, Luis (2007). *La teoría de la pérdida de la oportunidad. Estudio doctrinal y jurisprudencial de derecho de daños público y privado*. Thompson. Civitas. Navarra.

Alcoz Medina, Luis (2005). *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo. Aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad y la deslealtad desde una revisión general del sistema*. Thomson-civitas. Editorial Aranzadi. Navarra.

Andrés Ibáñez, Perfecto y Movilla Álvarez, Claudio (1986), *Administración de Justicia y responsabilidad del Estado*, en el libro *El Poder Judicial*, en colaboración con, Ed. Tecnos.

Aragoneses Alonso-Viada, Pedro, *El principio de congruencia de las resoluciones de las resoluciones judiciales en la jurisprudencia del Tribunal Supremo Español*.

Blanquer, David (2006). *Curso de Derecho Administrativo III. El fundamento y el control*. Valencia. Tirant lo blanch.

Chindemi, Doménico (2010). *Il danno da perdita di chance*. Seconda Edizione. Teoría e práctica del diritto. Giuffrè Editore. Milano.

Cúneo Libarona, Mariano y Almeyra, Miguel Ángel; Código Procesal Penal de la Nación. Comentado y Anotado, Tº I, Edit. La Ley.

DOMENECH PASCUAL, Gabriel (2005). *La responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de la adopción de medidas cautelares*. En Revista Española de Derecho Administrativo. Número 125. Enero-marzo.

Dromi, Roberto (1994). *Derecho Administrativo*. Ciudad Argentina. Tercera Edición, Buenos Aires, Argentina.

Eto, Cruz (1992). *La inconstitucionalidad por omisión*, en *Doctrina Constitucional*, INDEJUC, Trujillo.

Friedrich Hayek (1978). *Los fundamentos de la libertad*. Ed. Unión Editorial, Madrid.

García Del Rosario, Argenis (2012), *Responsabilidad Patrimonial del Estado por el Funcionamiento de la Administración de Justicia en la República Dominicana. Necesidad de Legislar*. (Tesis inédita de maestría). Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales (IGLOBAL) titulación dual con la Universidad de Salamanca, Republica Dominicana.

García Manzano, Pablo (1988), *Responsabilidad del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, Poder Judicial*, núm. 5 (especial).

García Pons, Enrique (1997). *Responsabilidad del Estado: La justicia y sus límites temporales*. Barcelona. José María Bosh Editor.

García-Trevijano Garnica, Ernesto (1990). *El silencio administrativo en el derecho español*. Madrid. Editorial Civitas S.A.

Giovagnoli, Roberto (2010). *Il risarcimento del danno da provvedimento illegittimo. Teoría e pratica del diritto*. Giuffrè Editore. Milano.

Gómez Puente, Marco (1997). *La inactividad de la Administración*. Primera Edición. Navarra. Aranzadi Editorial.

Gómez Puente, Marco (2006). *El silencio y la inactividad de la Administración. En El silencio Administrativo. Urbanismo y medio ambiente*. Coordinador Tomás Quintana López. Valencia. Tirant lo blanch.

González Pérez, Jesús y González Navarro, Francisco (2007). *Comentarios a la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Cuarta Edición. Tomo II. Pamplona. Editorial Aranzadi.

Gonzales Pérez (2009), Jesús. *Sistema jurídico de las Administraciones públicas*. Civitas. Editorial Aranzadi. Nacarra.

González Varas, Santiago (2008). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I*. Nararra. Editorial Aranzadi.

John Murray, *The Canons of International Law*. London.

Jürgen, Brand (2006). *La evolución del concepto europeo de Estado de Derecho*, Anuario Constitucional Latinoamericano, Tomo I.

Martin Rebollo, Luis (1983). *Jueces y responsabilidad del Estado: El artículo 121 de la Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

Medina Alcoz, Luis (2005). *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo: Aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad y la deslealtad desde una revisión general del sistema*. Navarra. Thomson-civitas.

Mir Puigpelat, Oriol (2002). *La Responsabilidad patrimonial de la Administración: Hacia un nuevo sistema*. Primera Edición. Madrid. Civitas.

Ozzi, Angela (2010). *La responsabilità per violazione delle norme sul procedimento amministrativo*. En *Il procedimento amministrativo*. G. Giappichelli editore. Torino.

Parejo Alfonso, Luciano (2007). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Valencia. Editorial Tirant lo Blanch.

Podesta Costa (1913). *El extranjero en la guerra civil*, Buenos Aires.

Ponce Solé, Juli (2001). *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido: Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Editorial Lex Nova S.A. Valladolid.

Ramos, Omar (2013), *El control a posteriori de los tratados internacionales*, Editora Somos Artes Gráficas, Santo Domingo, República Dominicana.

Rivero, Jean (1984). *Derecho Administrativo*. Venezuela. Instituto de Derecho Público Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela.

Rivero Ortega, Ricardo (2008). *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*. Segunda Edición. Pamplona. Thomson-Arazandi.

Rivero Ortega, Ricardo (2006). *La obligación de resolver. En El silencio Administrativo. Urbanismo y medio ambiente*. Coordinador Tomás Quintana López. Valencia. Tirant lo blanch.

Rivero Ortega, Ricardo y Rodríguez García, Nicolás (1999). *El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas en la jurisdicción contencioso-administrativa. Reflexiones a la luz de la STC 20/1999, de 20 de febrero*. En Revista española de Derecho Administrativo. No. 102. Abril-junio.

Rodés Mateu, Adrià (2009). *El Derecho a un proceso sin dilaciones indebidas: Estudio de su configuración constitucional y de su restablecimiento jurídico español*. Atelier Libros jurídicos. Barcelona.

Rodríguez Huertas, Olivo (2012), *Constitución Comentada*, 3era. Edición, Finjus, Editora Búho, Santo Domingo Republica Dominicana.

Sánchez García, A. (1997). *La Responsabilidad de las Personas Públicas*. Estudios Jurídicos. Volumen VII, No. 1.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2005). *Principios de Derecho Administrativo General*. Tomo II. Primera reimpresión. Madrid. Iustel.

Simonati, Anna (2009). *Procedimiento amministrativo comunitario e principi a tutela del privato. Nell'analisi giurisprudenziale*, Casa Editrice Antonio Milani. CEDAM. Padova.

Trimarchi Banfi, Francesca (2009). *La reponsabilità civile per l'esercizio della funzione amministrativa. Questioni attuali*. G. Giappichelli Editore. Torino.

Werner Birkenmaier(2001). *Estado de Derecho de la RFA*, Pág. 84 en “Estado de Derecho y Democracia”, Bandell Madrid, Rafael. Principales Aspectos de la Responsabilidad Civil y del Estado en los Umbrales del III Milenio. Argentina. Conferencia dictada en el II Congreso Iberoamericano de Derecho Civil.

Constituciones, tratados y leyes

Constituciones

Constitución de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero. Publicada en la Gaceta Oficial No. 10561, del 26 de enero de 2010.

Constitución de España, aprobada por las Cortes el 31 de octubre de 1978. Ratificada en referéndum por el pueblo español el 6 de diciembre de 1978. Sancionada por el Rey Don Juan Carlos I el 27 de diciembre de 1978 y publicada en el Boletín Oficial del Estado, el 19 de diciembre de 1978.

Convenios internacionales

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Convenio europeo de derechos humanos revisado en conformidad con el Protocolo n° 11, de fecha de entrada en vigor 1 de noviembre 1998.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, consensuado en 1966 y la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Leyes

La Ley No. 41/2008, de Función Pública, del 4 de Enero de 2008.

Ley 821, sobre Organización Judicial, del 21 de Noviembre de 1927.

Ley No. 76/02, sobre el Código Procesal Penal dominicano, del 19 de julio de 2012.

Ley No. 13/07, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, de fecha 5 de Febrero de 2007.

Ley Orgánica No. 137-11, del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales. G. O. No. 10622 del 15 de junio de 2011.

Ley No. 48- 01, de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública, del 16 días del mes de enero del año dos mil ocho (2008).

Ley No. 821, de Organización Judicial, del 21 de noviembre de 1927, Gaceta Oficial No. 3921.

Ley No. 327/98, sobre Carrera Judicial, G.O. 9994, del once (11) días del mes de agosto del año mil novecientos noventa y ocho.

Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, de veinticuatro (24) días del mes de julio del año dos mil trece (2013).

Ley No. 30, Diario Oficial No. 40.700 de 29 de diciembre de 1992, de España.

Ley No. 3835, mediante la cual se estableció un vínculo entre la jurisdicción contenciosa administrativa y el Poder Judicial, de fecha 20 del mes de mayo del año 1954.

Jurisprudencias, resoluciones y Códigos de Éticos

Jurisprudencias

España

Sentencia Tribunal Constitucional, No. 119/2000, Sala Segunda, de 5 de mayo de 2000.

Sentencia Tribunal Constitucional No. 198/1999, Sala Primera, de 25 de octubre de 1999.

Sentencia Tribunal Constitucional No. 125/1999, Sala Primera, de 28 de junio de 1999.

Sentencia del Tribunal Superior, Sala de lo Contencioso Administrativo (Sala 3), sección 1, de 26 de noviembre de 2009.

Sentencia del Supremo Tribunal del fecha 15 de junio de 2002

Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de julio de 1994.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 12 de noviembre de 2001.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 1 de octubre de 1999.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 26 de abril de 2000.

Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 18 de enero de 1999 y 2 de julio de 2001.

Sentencia del Tribunal Supremo Español en sentencia de fecha 18 de abril del año 2000.

Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 4 de noviembre del año 2009.

Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre del año 2009.

Republica Dominicana

Sentencia TC/0002/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0003/12 del Tribunal Constitucional

Sentencia TC/0004/12 del Tribunal Constitucional

Sentencia TC/0005/12 del Tribunal Constitucional

Sentencia TC/0007/12 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0008/12 del Tribunal Constitucional

Sentencia TC/0009/12 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/009/13, Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0012/13, del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0013/12 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0014/12 del Tribunal Constitucional

Sentencia TC/0015/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0017/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0018/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0019/13 del Tribunal Constitucional

Sentencia TC/0027/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0030/13 del Tribunal Constitucional

Sentencia TC/0034/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0035/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0036/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0037/12 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0041/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0047/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0044/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0048/12 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0056/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0060/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0065/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0066/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0068/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0070/12 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0072/12 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0079/12 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0080/12 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0099/12 del Tribunal Constitucional.

Sentencias TC/0101/12 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0122/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0134/13Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0136/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0139/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0177/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0178/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0205/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0208/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia TC/0230/13 del Tribunal Constitucional.

Sentencia núm. 0028 de la Suprema Corte de Justicia.

Sentencia No. 112 de la Suprema Corte de Justicia.

Corte Interamericana de Derecho Humanos

Caso Apitz Barbera y otros c. Venezuela, Sentencia de fecha 5 de agosto de 2008.

Caso "Suárez Rosero", sentencia del 12/11/1997

Caso "Klasusky vs. Polonia", del 14/9/2005.

Caso n° 11.245 del 1/3/1996.

Caso "Valle Jaramillo", entre otros.

Caso "Paniagua Morales y otros" (de la "Panel Blanca"), sent. del 25/1/96

Caso 19, Comerciantes vs. Colombia. Sentencia de Fondo, Reparaciones y costas del 05 de julio de 2004

Caso Baldeón García vs. Perú. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 6 de Abril de 2006.

Caso López Álvarez vs. Honduras. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 1 de febrero de 2006.

Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas del 1 de julio de 2006.

Caso Guy Malary vs. Haití. Informe N° 78/02 Fondo. Diciembre 22 de 2002.

Resoluciones

Informe 35/07; caso 12.553, Fondo Jorge José y Dante Peirano Basso, 1/5/2007.

Resolución núm. 1920-2003, de la Suprema Corte de Justicia,

Resolución núm. 2006-2009, de la Suprema Corte de Justicia, del 30 de julio de 2009, que Aprueba el Sistema de Integridad Institucional del Poder Judicial.

Códigos de Éticas

Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial, XIII, Cumbre Judicial Iberoamericana Santo Domingo, 2006, Edición: agosto de 2006, Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana.

Consejo del Poder Judicial de la Republica Dominicana, Resolución núm. 03-2011, del 6 de mayo de 2011, que aprueba el Reglamento del Comité de Comportamiento Ético del Poder Judicial.

28. Anexos

a. Sentencia del Tribunal Superior de España, Sala de lo Contencioso Administrativo sección 1, (Sala 3) de 26 de noviembre de 2009

Resumen

Responsabilidad patrimonial de los poderes públicos: Funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional. Dilaciones indebidas: Demora en la resolución de un incidente de recusación. Responsabilidad de los poderes públicos: Triple funcionalidad. El Estado debe responder por los daños particulares sufridos como consecuencia de las dilaciones indebidas. Requisitos para la apreciación de esta responsabilidad. Estimación parcial. Contiene un voto particular discrepante.

En la Villa de Madrid, a veintiséis de Noviembre de dos mil nueve

VISTO por el Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso contencioso administrativo n.º 2/585/2008, interpuesto por D. Juan Ramón, que ejerce su propia defensa como Abogado colegiado en el Colegio Provincial de Abogados de Cádiz, representado por el Procurador D. Carlos José Navarro Gutiérrez, contra acuerdo del Ministerio de Justicia de 17 de octubre de 2006, por el que se comunica al recurrente que su reclamación por responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional ha sido remitida a ese Tribunal, debido a la falta de competencia del Ministerio de Justicia para conocer de ese asunto, y contra el acuerdo del Tribunal Constitucional de 18 de octubre de 2006 por el que se comunica al mismo recurrente que "el Tribunal Constitucional no cuenta con habilitación legal para conocer de la reclamación de la que se nos ha dado traslado". Habiendo sido parte el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.—Con fecha 22 de diciembre de 2006, Don Juan Ramón interpuso ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid recurso contencioso administrativo contra los dos acuerdos indicados en el encabezamiento de esta resolución.

Segundo.—Por auto de 20 de febrero de 2007, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid acordó declararse incompetente para conocer del recurso interpuesto por serlo la Audiencia Nacional y remitir las actuaciones a este Tribunal, previo emplazamiento de las partes ante el mismo.

Tercero.—Remitidos los autos a la Audiencia Nacional y personado ante ella la parte recurrente, por auto de 7 de diciembre de 2007 dicho Tribunal acordó aceptar la competencia en cuanto a la impugnación del acuerdo del Ministerio de Justicia de 17 de octubre de 2006 y elevar exposición razonada a la Sala Tercera del Tribunal Supremo acerca de si a este Tribunal incumbía el conocimiento del recurso interpuesto contra el acto del Tribunal Constitucional de 18 de octubre de 2006, continuando la tramitación de recurso en cuanto al acuerdo del Ministerio de Justicia.

Cuarto.—Por providencia de 17 de junio de 2006, la Audiencia Nacional, tras denegar la petición de ampliación del expediente administrativo instada por el recurrente, dio traslado a su procurador para que formulara su demanda.

Quinto.—Por escrito presentado el 17 de julio de 2008 el recurrente formuló su demanda, referida tanto al acuerdo del Ministerio de Justicia de 17 de octubre de 2006 como al del Tribunal Constitucional de 18 de octubre de 2006.

Sexto.—Por escrito presentado el 29 de octubre de 2008 el Abogado del Estado contestó a la demanda formulada, únicamente en lo relativo al acuerdo del Ministerio de Justicia antes indicado.

Séptimo.—Por auto de 25 de septiembre de 2008, esta Sala decidió la exposición elevada por la Audiencia Nacional en el sentido de que la competencia para conocer de este proceso correspondía al Tribunal Supremo, y tanto respecto al acto procedente del Tribunal Constitucional como del Ministerio de Justicia, puesto que de otro modo se rompería la continencia de la causa.

Octavo.—Una vez comunicado dicho auto a la Sección Tercera de la Audiencia Nacional ésta, por providencia de 24 de noviembre de 2008 acordó la remisión de las actuaciones a la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, competente para su conocimiento, según el acuerdo sobre distribución de asuntos entre las diferentes secciones de esta Sala.

Noveno.—Recibidos los autos en la Sección Cuarta de esta Sala, se dictó providencia de 12 de diciembre de 2008 por la que se acordaba reponer las actuaciones a la fase de contestación a la demanda por el Abogado del Estado para que evacuase dicho trámite únicamente en relación con el acuerdo del Tribunal Constitucional de 18 de octubre de 2006.

Undécimo.—Por auto de 16 de febrero de 2009 se acordó no haber lugar a recibir el proceso a prueba, al no haber concretado el recurrente los puntos de hecho con la precisión exigida en el artículo 60.1 y 3 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción.

Duodécimo.—Por providencia de 27 de febrero de 2009 se abrió el trámite de conclusiones que fue evacuado por la parte recurrente por escrito de 24 de marzo de 2009 y el Abogado del Estado por escrito de 18 de mayo de 2009.

Decimotercero.—Por providencia de 20 de mayo de 2009 se declararon concluidas las actuaciones y pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno correspondiera.

Decimocuarto.—Por providencia de 8 de junio de 2009 se acordó elevar los autos al Presidente de la Sala para que considerase la conveniencia de someter al Pleno de la misma su deliberación y fallo.

Decimoquinto.—Por acuerdo de 13 de julio de 2009, el Presidente de la Sala decidió, en uso de las facultades que le otorga el artículo 197 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, someter el conocimiento del presente recurso al Pleno de la Sala.

Decimosexto.—Por providencia de 13 de julio de 2009 se acordó señalar para votación y fallo del presente recurso el 19 de noviembre de 2009, manteniéndose el Ponente designado por la Sección Cuarta, Excmo Sr. D. Ricardo Enriquez Sancho.

Decimoséptimo.—Por providencia de 9 de septiembre de 2009, se acordó, dado que del escrito de demanda presentado se desprendía que en ella se ejercitaba, además de una acción de responsabilidad patrimonial contra la Administración General del Estado, amparada en el artículo 293.2 LOPJ, otra basada en el artículo 296 de la misma Ley, según previene este último precepto y el artículo 3, párrafo final, del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, dar traslado a este último de las actuaciones para que en el plazo de veinte días pudiera formular el correspondiente informe, lo que verificó por escrito presentado el 30 de septiembre de 2009.

Decimoctavo.—El 19 de noviembre de 2009 se llevó a cabo la deliberación, votación y fallo del presente recurso.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Ricardo Enriquez Sancho,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.—Don Juan Ramón interpone recurso contencioso administrativo contra dos acuerdos por los que le fue denegada la reclamación por responsabilidad patrimonial que había ejercitado ante el Ministerio de Justicia por el retraso, a su juicio indebido, en que había incurrido el Tribunal Constitucional al resolver un recurso de amparo formulado por él, como consecuencia de la demora en la resolución de un incidente de recusación que en dicho recurso él había plantado contra dos magistrados de ese Tribunal. Uno de esos acuerdos procede del Ministerio de Justicia, que el 17 de octubre de 2006 comunicó al recurrente que su reclamación había sido remitida al Tribunal Constitucional debido a la falta de competencia del Ministerio de Justicia para conocer de ese asunto. El segundo procede del Vicesecretario General del Tribunal Constitucional, que el 18 de octubre de 2006 comunicó al recurrente que con fecha 10 de abril de 2006 se había comunicado al Ministerio de Justicia que "el Tribunal Constitucional no cuenta con habilitación legal para conocer de la reclamación de que se nos ha dado traslado".

Segundo.—Son hechos relevantes para la decisión de este proceso los siguientes:

1. El 21 de octubre de 1999 el recurrente interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra una sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1999, que había desestimado un recurso extraordinario de revisión en un proceso que había iniciado, por despido, contra la Compañía Telefónica de España, S.A. ante el Juzgado de lo Social n.º 3 de Cádiz, que lo desestimó por sentencia de 22 de marzo de 1995.
2. Por providencia de 4 de mayo de 2000 el Tribunal Constitucional acordó la inadmisión del recurso de amparo interpuesto.

3. Con fecha 22 de mayo de 2000, el recurrente presentó escrito por el que recusaba a dos de los magistrados que componían la sección del Tribunal Constitucional que había acordado la inadmisión del recurso de amparo.
4. Por resolución de 4 de junio de 2001 el Tribunal Constitucional dejó sin efecto la providencia de inadmisión del recurso de amparo a fin de que se resolviera el incidente de recusación.
5. El 16 de julio de 2001 se elevaron las actuaciones al Pleno del Tribunal Constitucional a fin de sustanciar el incidente de recusación.
6. El 11 de septiembre de 2001 fue designado instructor del referido expediente.
7. El 18 de septiembre de 2001, el instructor dio traslado del escrito de recusación a los magistrados recusados a fin de que informaran lo que consideraran procedente.
8. Por sendos escritos de 24 y 28 de septiembre de 2001 los magistrados recusados emitieron los informes referidos.
9. El 11 de octubre de 2001, el magistrados instructor declaró conclusa la instrucción del expediente y acordó elevarlo al Pleno del Tribunal, previa audiencia del Ministerio Fiscal, por cinco días.
10. El 18 de octubre de 2001 el Ministerio Fiscal informó que procedía desestimar la recusación formulada.
11. El 23 de octubre de 2001, el Pleno del Tribunal Constitucional designó al Magistrado que como Ponente había de proponer la resolución pertinente en el incidente de recusación.
12. El 8 de octubre de 2004, el Ponente designado cesó en su cargo de Magistrado del Tribunal Constitucional sin que el incidente de recusación hubiera sido resuelto, ni se hubiera practicado en él diligencia alguna.
13. El 14 de julio de 2004, el Tribunal Constitucional designó un nuevo ponente en ese expediente.
14. El 7 de octubre de 2004 el Tribunal Constitucional dictó auto por el que se acordaba la extinción por pérdida sobrevenida de objeto del incidente de recusación, puesto que ninguno de los magistrados recusados pertenecían ahora a la sección que debía ocuparse del recurso de amparo interpuesto por el recurrente.
15. El 14 de octubre de 2004 el Tribunal Constitucional dictó providencia por la que acordaba la inadmisión del recurso de amparo.
16. Entre el 17 de enero de 2001 y el 6 de marzo de 2003, el recurrente se dirigió al menos en cuatro ocasiones al Tribunal Constitucional instándole a la pronta resolución del incidente de recusación que había presentado.

Tercero.—Previamente a la decisión sobre el fondo del asunto hemos de ocuparnos de dos causas de inadmisibilidad opuestas por el Abogado del Estado a las que se adhiere el Ministerio Fiscal. En

relación con el acuerdo del Ministerio de Justicia de 17 de octubre de 2006 por el que se indicaba al recurrente que su reclamación había sido remitida al Tribunal Constitucional debido a la falta de competencia del Ministerio de Justicia para conocer de ella, alega el Abogado del Estado que concurre la causa de inadmisibilidad establecida en el artículo 69.c), en relación con el 28, ambos de la Ley reguladora de esta Jurisdicción (en adelante, LJ) puesto que ese acuerdo es simple reproducción de otro anterior de 13 de diciembre de 2005, que había sido consentido por el recurrente. Respecto al acuerdo del Tribunal Constitucional de 18 de octubre de 2006, advierte el Abogado del Estado que se trata de una comunicación de carácter meramente informativo en el que el Tribunal se limita a ilustrar al recurrente acerca de su falta de habilitación legal para resolver la reclamación interpuesta, por lo que no tiene la naturaleza de acto administrativo susceptible de ser impugnado ante la Jurisdicción de este orden.

Ambas causas de inadmisibilidad deben ser desestimadas. Aunque en el acuerdo del Ministerio de Justicia de 17 de octubre de 2006 se indique al recurrente que el asunto había sido remitido al Tribunal Constitucional "tal y como se le informó en la comunicación de 13 de diciembre de 2005 " y aunque el escrito del recurrente que dio lugar a aquel acuerdo de 17 de octubre de 2006 el actor parece conocer que ya existe una decisión de ese Ministerio de remitir al Tribunal Constitucional su reclamación, no aparece dato alguno en el expediente, ni el Abogado del Estado lo ha aportado en este proceso, que permita conocer el contenido exacto de ese acuerdo de 13 de diciembre de 2005, ni que el mismo le hubiera sido notificado al recurrente con indicación de los recursos pertinentes, presupuestos para que obre la excepción de acto consentido. Por otra parte, ese acuerdo del Ministerio de Justicia no puede desvincularse del posterior del Tribunal Constitucional de 17 de octubre de 2006, que también se declara incompetente para resolver la reclamación formulada por el actor. Ningún reproche cabría oponer al actor, y ningún perjuicio podía derivarse para él de ello, si conociendo el criterio del Ministerio de Justicia de remitir su reclamación el Tribunal Constitucional hubiera aceptado esta decisión esperando que este Tribunal resolviera su reclamación, y sólo cuando conoció la resolución del Tribunal Constitucional declarándose también incompetente para ello reaccionara contra ambos acuerdos por medio de este recurso.

Menos fundamento aun tiene la causa de inadmisibilidad opuesta frente al acuerdo el Tribunal Constitucional de 17 de octubre de 2006. La sentencia de esta Sala de 16 de junio de 2004 (y las que en ella se citan) considera no susceptibles de impugnación aquellos actos de naturaleza puramente informativa, como son los que evacúan consultas de los interesados, que no contienen decisiones que vinculen a la Administración ni otorgan o deniegan concretos derechos al administrado. Sin embargo, no es esta la naturaleza del acuerdo del Tribunal Constitucional de 17 de octubre de 2006. Responde a una concreta reclamación formulada por el recurrente y lo hace en un sentido desestimatorio de su petición. La razón por la que lo hace es indiferente en este momento. Desde el punto de vista de la causa de inadmisibilidad examinada lo relevante es que se trata de un acuerdo del Tribunal Constitucional que declara no haber lugar a la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por el actor.

Cuarto.—En su escrito de demanda, el actor, tras indicar los avatares experimentados en la tramitación del recurso de amparo por él interpuesto, en particular la paralización durante casi tres años del incidente de recusación que había promovido contra dos magistrados del Tribunal Constitucional, manifiesta que ejerce una acción de responsabilidad patrimonial basada tanto en el artículo 293.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, LOPJ) como en 296 de la misma ley, porque se ha producido un retraso injustificado en la decisión del incidente de recusación por él presentado que, además, considera causado por la omisión grave del magistrado designado ponente para la decisión de

ese incidente de su deber de someter al Pleno del Tribunal la resolución que hubiera considerado pertinente. Como consecuencia de ello, entiende que se le han causado daños morales que evalúa en 360.000€ y daños económicos que valora en 12.022,94€. Tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal consideran que el acto del Ministerio de Justicia impugnado por el recurrente es ajustado a Derecho porque dicho departamento no es competente para resolver reclamaciones de responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional, ya que este Tribunal no está integrado en el Poder Judicial a cuyos órganos se refiere el Título V LOPJ. A su juicio, no compete al Ministerio de Justicia integrar el vacío legislativo existente sobre responsabilidad por funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional, ni aplicar por analogía lo previsto en el Título V LOPJ para la responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento de la Administración de Justicia porque el juicio sobre la actuación anormal del Tribunal Constitucional en el ejercicio de su actividad jurisdiccional implicaría una injerencia en el ámbito de actuación reservado constitucionalmente al propio Tribunal Constitucional. Por semejantes argumentos entienden que es ajustada a Derecho la decisión del Tribunal Constitucional declárandose incompetente para resolver la reclamación formulada por el recurrente, ya que ni el Tribunal Constitucional es Administración Pública, a la que sea aplicable lo dispuesto en el artículo 106.2 CE, ni los artículos 139 a 146 de la Ley 30/1992 (en adelante, LPAC), ni está integrado en el Poder Judicial, por lo que tampoco le es aplicable lo previsto en el artículo 121 CE y 292 a 297 LOPJ. A su juicio, aunque el artículo 9.3 CE parece exigir que se arbitre una solución para el caso de las reclamaciones relacionadas con un hipotético mal funcionamiento del Tribunal Constitucional, no cabe formular reclamación alguna en tanto el legislador no desarrolle ese precepto.

Con carácter subsidiario, arguye el Abogado del Estado que ni puede decirse que en este caso el Tribunal Constitucional haya incurrido en dilaciones indebidas, atendiendo a las circunstancias concurrentes (enorme carga de trabajo que pesa sobre el Tribunal Constitucional, duración media de los recurso de amparo, y sus incidentes, que ante él se suscitan y actuación del propio recurrente, planteando la recusación después de que se hubiera dictado providencia declarando la inadmisión del recurso de amparo), ni cabe apreciar que se hayan producido los daños y perjuicios que el recurrente reclama, ni que exista relación de causalidad entre aquellos y la actuación del Tribunal Constitucional.

Por su parte, el Ministerio Fiscal ha informado que, aunque habría que reconocer que la resolución del incidente sufrió una demora que encajaría en el concepto de dilación indebida, tal como ha sido establecido por la propia doctrina constitucional, por haber transcurrido un periodo de tiempo que excedió del plazo razonable para su resolución, sin embargo falta el presupuesto esencial para el reconocimiento de la pretensión ejercitada que es la existencia de un daño resarcible. Puesto que, según razona el Ministerio Fiscal, el auto del Tribunal Constitucional de 14 de octubre de 2004, que finalmente resolvió la desestimación del incidente de recusación por la pérdida sobrevenida de su objeto, debido a la modificación a posteriori en la composición de las Salas del Tribunal Constitucional y el traslado subsiguiente de los dos magistrados recusados a la otra Sala, que no conocía del recurso de amparo interpuesto, además, expuso las razones de fondo por las que procedía la desestimación reputándola infundada, de manera que, aun cuando se hubiera producido un retraso en la resolución del incidente ello resultó absolutamente irrelevante para su terminación porque, de todos modos, la pretensión del actor resultó desestimada, no existiendo en consecuencia daño alguno para el recurrente. A lo que añade el Ministerio Fiscal que el propio recurso de amparo del que traía causa el incidente fue igualmente inadmitido por carencia manifiesta de fundamento en fechas inmediatamente posteriores a la resolución del incidente.

Quinto.—Dada la posición mantenida por el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal en este proceso la primera cuestión que hemos de resolver es si el principio general de responsabilidad de todos los poderes públicos que proclama y garantiza el artículo 9.3 CE alcanza o no al Tribunal Constitucional, por no haber sido desarrollado por el legislador ordinario este precepto en cuanto a dicho Tribunal y no resultar de aplicación lo dispuesto en el Título V del Libro III de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al no estar integrado el Tribunal Constitucional entre los órganos de la Administración de Justicia a que se refieren los preceptos contenidos en ese título. Conviene advertir que la postura del Ministerio Fiscal y del Abogado del Estado es contraria a la que ha defendido el Gobierno español ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) en los casos en que se ha reclamado ante él responsabilidad por retraso indebido en decisiones del Tribunal Constitucional, conforme al artículo 6.1 del Convenio de Roma de 4 de noviembre de 1950, para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en adelante, el Convenio). Entonces (asuntos Caldas Ramírez de Arellano y Soto Sánchez), el Gobierno de España solicitó la inadmisibilidad de los recursos interpuestos por no haber agotado los recurrentes las vías de reclamación disponibles en la legislación interna, considerando que dichas vías eran precisamente las contenidas en los artículos 292 a 297 LOPJ. En tales casos el Gobierno de España no negó ante el TEDH lo que ahora niega el Abogado del Estado ante esta Sala: que pueda exigirse responsabilidad patrimonial a la Administración como consecuencia de dilaciones indebidas en que haya incurrido el Tribunal Constitucional, pese a que no haya una ley que expresamente desarrolle en el ámbito de ese Tribunal el mandato general establecido en el artículo 9.3 CE, ni cuestionó que la ausencia de esa regulación pudiera suplirse por la aplicación de lo dispuesto para el Poder Judicial en el Título V del Libro III LOPJ.

La Sala no puede compartir la tesis que mantiene el Abogado del Estado en este proceso. El artículo 9.3 CE constitucionaliza unos principios generales del derecho, entre ellos el de la responsabilidad de los poderes públicos, que tienen una virtualidad inmediata en cuanto constituyen las bases sobre las que se estructura todo el sistema jurídico político que la Constitución diseña. Como todo principio general del derecho, el de responsabilidad de los poderes públicos despliega la triple funcionalidad de representar uno de los fundamentos del ordenamiento jurídico, servir como criterio orientador en la labor interpretativa y poder ser utilizado como fuente de derecho supletoria en caso de inexistencia o insuficiencia de la regulación legal.

Es cierto que la garantía que el principio de responsabilidad de los poderes públicos representa permite al legislador un cierto margen en el momento de su concreción, en atención al poder público de quien se predique, pero también lo es que la ausencia de regulación legal no puede significar un espacio inmune frente a las reclamaciones de los que hayan sufrido un daño, cuando los tribunales pueden detectar, sin riesgo alguno de que ello suponga suplantar la labor del poder legislativo, que la acción ejercitada se enmarca en el núcleo indisponible que resulta del artículo 9.3 CE, en el cual se incluyen sin duda alguna, los daños causados por un funcionamiento de los poderes públicos ajeno a lo que debe considerarse un comportamiento regular.

Del artículo 9.3 CE deriva una garantía para el particular de ser resarcido por toda lesión que le haya causado una actuación del Tribunal Constitucional que pueda considerarse irregular, pero en cambio de ese precepto constitucional no se deriva en modo alguno que la Administración pueda repetir contra un miembro de ese Tribunal si se considerase que la actuación del mismo pudiera calificarse como dolosa o gravemente culposa. Esta es una solución adoptada por el legislador al regular la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia, pero no es una consecuencia que se derive inevitablemente del artículo 9.3 CE (ni del 120, por lo que se refiere al Poder

Judicial). Por ello debemos excluir de nuestra consideración cualquier calificación de la conducta personal del magistrado del Tribunal Constitucional a quien se imputa la casación del daño cuya reparación reclama el recurrente.

Por el contrario, sí deriva directamente del artículo 9.3 CE que el Estado debe responder por los daños que los particulares hayan sufrido como consecuencia de las dilaciones en que el Tribunal Constitucional haya incurrido al resolver algún recurso de amparo interpuesto por ellos, si esas dilaciones pueden calificarse como indebidas. Dicha calificación incluye el supuesto con toda evidencia dentro del concepto mas amplio del funcionamiento anormal de Tribunal Constitucional, como ha declarado el TEDH, entre otras, en su sentencia de 25 de noviembre de 2003, antes citada, (caso Soto Sánchez contra España), en interpretación del artículo 6.1 del Convenio, cuya doctrina debe tenerse en cuenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.2 CE, en la interpretación del artículo 24 CE, cuyo contenido comprende el derecho a que la tutela judicial impetrada se conceda en un plazo razonable.

Esta Sala ha declarado en alguna ocasión (sentencia de 30 de noviembre de 1992, entre otras) que no puede construirse por los tribunales una responsabilidad de la Administración por acto legislativo partiendo del principio general de responsabilidad de los poderes públicos reconocido en el artículo 9.3 CE. Sin embargo, en otras (sentencias de 15, 25, 30 de septiembre, 7 de octubre, y 17 y 19 de noviembre de 1987) ha declarado que "consagrada en el artículo 9.3 de la Constitución la responsabilidad de los Poderes Públicos, sin excepción alguna, resulta evidente que cuando el acto de aplicación de una norma, aun procedente del Poder Legislativo, supone para sus destinatarios un sacrificio patrimonial que merezca el calificativo de especial, en comparación con el que puede derivarse para el resto de la colectividad, el principio constitucional de la igualdad ante las cargas públicas impone la obligación del Estado de asumir el resarcimiento de las ablaciones patrimoniales producidas por tal norma y el acto de su aplicación, salvo que la propia norma, por preferentes razones de interés público, excluya expresamente la indemnización". Por otra parte, aun sin citar expresamente el artículo 9.3 CE esta Sala ha declarado repetidamente y con diferentes matices según las circunstancias del caso, que la Administración del Estado es responsable por los daños sufridos por los particulares por actos de aplicación de leyes declaradas después inconstitucionales.

En todo caso la responsabilidad del Estado por actos del Poder Legislativo presenta perfiles propios, cuenta con la regulación derivada del artículo 139.3 LPAC y las decisiones de esta Sala al respecto no condicionan lo que antes hemos alcanzado respecto al recurso que ahora debemos resolver.

Sexto.—Determinada la posibilidad de exigir responsabilidad por daños antijurídicos causados por el Tribunal Constitucional, la segunda cuestión a resolver es qué órgano debe pronunciarse sobre la reclamación formulada.

El Tribunal Constitucional devolvió el expediente al Ministerio de Justicia, ante el que el recurrente había presentado su reclamación, argumentando que "el Tribunal Constitucional no cuenta con habilitación legal para conocer de la reclamación, de la que se nos ha dado traslado", y esta Sala comparte dicha decisión. El Tribunal Constitucional no tiene otras competencias que las que le atribuye el artículo 161 CE y 10 y 15 de su Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, entre las que no se encuentran las de dar respuesta a las reclamaciones por daños atribuidos a un funcionamiento anormal del mismo. El artículo 1.3. a) de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, encomienda a los Juzgado y Tribunales de este orden jurisdiccional el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos y

disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho público adoptados, entre otros, por los órganos competentes del Tribunal Constitucional, pero en modo alguno puede incluirse en esta categoría la decisión sobre peticiones de resarcimiento provocadas por la actuación del propio Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional no es competente para conocer de la reclamación que le remitió el Ministerio de Justicia y por ello su contestación a dicho Ministerio fue ajustada al ordenamiento jurídico. Por ello, debemos desestimar el recurso interpuesto, en cuanto al acuerdo del Vicesecretario General del Tribunal Constitucional de 18 de octubre de 2006 impugnado en este proceso.

Ni el Tribunal Constitucional tiene un régimen patrimonial que le permita asumir las consecuencias de los daños antijurídicos que pueda originar, ni el legislador le ha atribuido competencia para adoptar decisiones en tal sentido. Tratándose de un órgano constitucional la competencia para resolver la reclamación interpuesta debe situarse, sin género alguno de duda, en la Administración General del Estado como personificación de éste, aunque, dentro de ella, cabe plantearse si el órgano competente para resolver debe ser algún departamento ministerial o el Consejo de Ministros.

En ausencia de regulación legal cabría sostener la competencia del Ministerio de Justicia en atención a lo dispuesto en el artículo 142.2 LPAC que establece que cuando se trata de un procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado la competencia para su resolución corresponde al Ministro respectivo y sólo será competente el Consejo de Ministros si una Ley así lo dispone. Sin embargo, este precepto no resulta aplicable a la reclamación presentada por el recurrente puesto que se está refiriendo a los supuestos en los que la responsabilidad de la Administración está expresamente regulada por el legislador lo que no sucede en el presente caso.

Por otro lado, dada la imposibilidad de adscribir ni directa ni indirectamente el Tribunal Constitucional a algún departamento ministerial en concreto y en ausencia de regulación legal parece lógico considerar que las reclamaciones deben ser resueltas por el órgano que representa al Poder Ejecutivo a su máximo nivel, como hemos apreciado para decidir que precisamente el Consejo de Ministros es el órgano competente para resolver las reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado por actos normativos del Poder Legislativo. En efecto, hemos declarado repetidamente (sentencias de 8 de enero de 1998 y 20 de abril de 2007, entre otras) que "... corresponde al Consejo de Ministros como órgano que encarna al mayor nivel el Poder Ejecutivo y por tratarse de una responsabilidad resultante no de una actividad de la Administración sino de un acto legislativo no atribuible a ningún departamento ministerial".

Esta ha sido la solución que ha adoptado el artículo noveno de la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, que añade un apartado 5 al artículo 139 LPAC, con la siguiente redacción: "El Consejo de Ministros fijará el importe de las indemnizaciones que proceda abonar cuando el Tribunal Constitucional haya declarado, a instancia de parte interesada, la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad. El procedimiento para fijar el importe de las indemnizaciones se tramitará por el Ministerio de Justicia, con audiencia del Consejo de Estado".

La decisión de atribuir al Consejo de Ministros la competencia para resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Estado como consecuencia de daños producidos por funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional responde a una lícita opción del legislador (lo mismo que la de

encomendar al Ministro de Justicia la instrucción del correspondiente procedimiento), que podría haber elegido otra distinta, como la que para el Poder Judicial establece el artículo 293.2 LOPJ. El riesgo de que la decisión del órgano competente para resolver comprometa la independencia de los magistrados del Tribunal Constitucional no tiene que ver con la jerarquía del órgano que resuelve sino con la existencia o no en el procedimiento seguido para declarar la responsabilidad del Estado por esa causa de mecanismos que aseguren que la decisión adoptada no ha de suponer intromisión alguna en el funcionamiento del Tribunal.

En los procedimientos seguidos por la exigencia de responsabilidad patrimonial por actos del Poder Judicial esa garantía se ha observado, en ausencia de específica previsión legal al respecto, al entender el Consejo de Estado que su dictamen no podía extenderse a determinar si había existido o no funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, por lo que en estos expedientes se requiere un informe previo del Consejo General del Poder Judicial sobre esta cuestión, cuya opinión es vinculante para la Administración, de modo que el Consejo de Estado sólo informa, si el Consejo General del Poder Judicial ha entendido ya que se ha producido un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, sobre los restantes aspectos de la reclamación administrativa. Según expresa el Consejo de Estado, en su dictamen n.º 49.569 de 18 de septiembre de 1986, "reiteradamente tiene expuesto este Consejo de Estado que en virtud del principio de separación de poderes y asimismo del de independencia del Poder Judicial, contenidos ambos en la vigente Constitución, la apreciación de la existencia de un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia corresponde exclusivamente a los órganos de dicho Poder Judicial, pudiendo solamente la Administración entrar a apreciar los aspectos de daño efectivo e individualizado y de la evaluación económica cuando previamente se haya realizado en el ámbito judicial la declaración positiva de existencia de un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia".

El nuevo apartado 5 del 139 LPAC responde a esta misma idea al imponer al Ministro de Justicia la remisión del expediente al Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre si ha existido funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo de las cuestiones de inconstitucionalidad, pero es una exigencia consustancial al sistema porque deriva del principio constitucional de separación de poderes y responde a la necesidad de preservar al Tribunal Constitucional de posibles perturbaciones procedentes del Poder Ejecutivo, por lo que, aunque el citado precepto no estuviera en vigor cuando se presentó la reclamación que da origen a este proceso, ni lo esté en el momento de dictar esta resolución, la garantía que representa la intervención del Tribunal Constitucional debe considerarse exigible, en ausencia de dicha regulación legal.

La decisión del Tribunal Constitucional respecto a si ha incurrido o no en funcionamiento anormal, como la del Consejo General del Poder Judicial a que antes nos referimos, acaso sea vinculante para el Consejo de Ministros, pero es una decisión no jurisdiccional sino gubernativa con las consecuencias que de esta naturaleza se derivan en orden a su posible revisión jurisdiccional.

Séptimo.—Llegados a este punto debemos pronunciarnos sobre varios obstáculos que podrían oponerse al examen de la cuestión de fondo planteada por la parte actora. Uno, que en el procedimiento administrativo iniciado a su instancia el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado sobre si a su juicio han existido dilaciones indebidas en el recurso de amparo promovido por el recurrente, en particular en la resolución del incidente de recusación formulado contra dos magistrados del Tribunal Constitucional. Otro, que tampoco la Comisión Permanente del Consejo de Estado ha sido consultada conforme a lo previsto en el artículo 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de

Estado, toda vez que el recurrente reclama en concepto de indemnización una suma superior a los 6.000 € que señala ese precepto legal. Finalmente, que tampoco el Consejo de Ministros ha decidido sobre la reclamación de responsabilidad presentada por el actor. La consideración de estos obstáculos como insalvables postularía la devolución del expediente al Ministerio de Justicia, ante el que se presentó la reclamación para que tras recabar el correspondiente pronunciamiento del Tribunal Constitucional, lo remitiese para su resolución al Consejo de Ministros.

Sin embargo, la Sala entiende que ninguno de esos obstáculos constituyen impedimentos que puedan limitar el derecho a la tutela judicial efectiva reclamada por el actor que requiere que el examen de la cuestión de fondo planteada sólo sea postergada cuando existan razones muy fundadas que impidan a la Sala su decisión. Y en el caso presente no concurren esas razones.

El Tribunal Constitucional pudo haberse pronunciado sobre si, a su juicio, había incurrido en dilaciones indebidas al resolver el incidente de recusación planteado por el recurrente, pero no lo hizo escudándose en un argumento que, siendo formalmente correcto, resultaba absolutamente insatisfactorio. Ciertamente el Tribunal Constitucional no era competente para resolver la reclamación formulada pero tuvo ocasión de haber advertido lo que hubiera considerado pertinente acerca de las circunstancias que determinaron la demora de casi tres años en la decisión del incidente de recusación. No lo hizo, y esta omisión no puede perjudicar al recurrente que cumplió con la carga de presentar su reclamación ante un órgano de la Administración General del Estado, dentro del año siguiente al día en que tanto el Ministerio de Justicia como el Tribunal Constitucional le comunicaron que su reclamación no iba a ser resuelta.

Por semejantes argumentos podemos superar la ausencia del informe de la Comisión Permanente del Consejo de Estado. Aparte de que en estos casos, como en los de reclamaciones por funcionamiento anormal del Poder Judicial, su papel es mas limitado que en el de los procedimientos ordinarios de responsabilidad patrimonial de la Administración, como hemos expuesto en el anterior razonamiento, la parte actora no debe sufrir las consecuencias del error cometido por el Ministerio de Justicia al rechazar la reclamación sin continuar la instrucción del procedimiento en la forma debida. El dictamen del Consejo de Estado no es vinculante para la Administración y, obviamente, en cuanto se integra en la resolución final del procedimiento manifiesta una opinión que puede no ser seguida por los órganos de esta jurisdicción, de modo que su ausencia no representa óbice alguno a un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada por el recurrente.

Ciertamente el Consejo de Ministros no ha intervenido en la decisión del procedimiento iniciado por la reclamación del actor pero el Ministerio de Justicia en lugar de enviar esa reclamación al Tribunal Constitucional para que la resolviera debió haberlo hecho al Consejo de Ministros, conforme a lo dispuesto en el artículo 20.1 LPAC. Esta omisión del Ministerio de Justicia no debe retrasar aun mas la tutela judicial pedida por la parte actora, toda vez que no existen intereses públicos prevalentes que fuercen a una decisión expresa del Consejo de Ministros dilatando una resolución que finalmente habría tenido que ser enjuiciada por esta Sala.

Octavo.—La cuestión de fondo planteada por la parte actora se concreta en determinar, por un lado, si el Tribunal Constitucional ha incurrido en dilaciones indebidas al resolver el recurso de amparo por dicha parte, en especial al haber permanecido el incidente de recusación presentado por él paralizado durante casi tres años (dos años, siete meses y diez y seis días) y, de otro, si dicha actuación del Tribunal Constitucional le ha ocasionado algún daño susceptible de reparación.

El artículo 24.2 CE incluye entre los derechos fundamentales de la persona, el que el artículo 14.3, c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se reconocía a toda persona acusada de un delito, el derecho "a ser juzgada sin dilaciones indebidas", aunque la Constitución lo extiende a todo tipo de procesos, entre los que se encuentran, como ya hemos indicado, los procesos seguidos ante el Tribunal Constitucional, como ha declarado el TEDH al interpretar del artículo 6.1 del Convenio, que en formulación positiva del mismo derecho establece el del justiciable a que su proceso sea decidido en un plazo razonable.

La indeterminación del concepto jurídico "plazo razonable" ha sido concretada por constante jurisprudencia del TEDH (sentencias de 27 de junio de 1968, caso Neumeister, 16 de julio de 1971, caso Ringeisen y 28 de junio de 1978 caso Köning, entre las primeras, y sentencias de 25 de noviembre de 2003, caso Soto Sánchez, entre las mas recientes) en el sentido de que el carácter razonable de la duración de un procedimiento debe apreciarse "según las circunstancias del caso y teniendo en cuenta fundamentalmente la complejidad del asunto, el comportamiento del recurrente y la forma en que el asunto haya sido llevado por las autoridades competentes". Estos mismos elementos son los que tiene en cuenta el Tribunal Constitucional desde su sentencia de 14 de julio de 1981. La de 21 de julio de 2008 se refiere a la complejidad del litigio, los márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo, el interés que en aquél arriesga el demandante de amparo, su conducta procesal y la conducta de las autoridades, añadiendo que "la circunstancia de que las demoras en el proceso hayan sido consecuencia de las deficiencias estructurales u organizativas de los órganos judiciales, o del abrumador trabajo que pesa sobre alguno de ellos, si bien pudiera eximir de responsabilidad a las personas que los integran, de ningún modo alteran la conclusión del carácter injustificado del retraso."

Pues bien, la aplicación de estos mismos criterios a la actuación del Tribunal Constitucional en el caso de que trae causa la presente reclamación no puede llevar a otra conclusión sino la de que el recurso de amparo interpuesto por el recurrente no fue resuelto en un plazo razonable, al haber sufrido la tramitación del incidente de recusación formulado por él una paralización que no puede considerarse justificada, atendidas las circunstancias.

En efecto, en este caso la complejidad del asunto era escasa; se trataba de resolver unas recusaciones basadas en unas causas fácilmente rechazables. Buena prueba de ello es que, tras el cese como magistrado del Tribunal Constitucional del designado ponente para resolver el incidente de recusación, se nombró un nuevo ponente que resolvió el incidente en menos de tres meses (pese a que uno de ellos era el de agosto), y que el recurso de amparo fue inadmitido siete días después.

Independientemente de la decisión adoptada en el recurso de amparo interpuesto por el recurrente, el interés de éste en su terminación siempre es relevante porque, por definición, se encuentran comprometidos derechos fundamentales de quien busca el amparo constitucional, y en contra de lo sostenido por el Abogado del Estado, no cabe imputar al recurrente que haya colaborado en la dilación indebida al presentar una reclamación de modo extemporáneo cuando el Tribunal Constitucional ya había dictado una resolución declarando inadmisibile el recurso de amparo interpuesto. No cabe tildar de extemporánea una recusación que el propio Tribunal Constitucional consideró presentada a su debido tiempo, y la diligencia del recurrente durante todo el periodo en que estuvo paralizado el incidente abierto como consecuencia de la recusación formulada por él se pone de manifiesto en que en ese periodo se dirigió hasta en cuatro ocasiones al Tribunal Constitucional instándole a la decisión de aquél, sin que dicho Tribunal le diera respuesta alguna.

Pero una cosa es que el Tribunal Constitucional haya incurrido en una dilación indebida y otra muy distinta que ello determine automáticamente el derecho a una indemnización por parte del que la ha sufrido. Para que ello sea así es preciso, como sucede en todo supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración, según ha declarado esta Sala en una doctrina tan repetida y conocida que no requiere una cita mas precisa, que el que reclama acredite la producción de un daño efectivo y que esa lesión pueda considerarse causalmente determinada por ese funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional, y estas condiciones no concurren en los daños cuya reparación el demandante pretende de la Administración General del Estado.

El recurrente reclama 360.000€ en concepto de daños morales y 12.022,94 € por daños materiales. Sin embargo, respecto a estos últimos cabe comenzar excluyendo cualquier relación de causalidad entre la actuación anormal del Tribunal Constitucional y los gastos que por aquel concepto reclama. En efecto, en este capítulo incluye el actor unos gastos por provisiones de fondos efectuadas a su Procurador y Abogado tanto para sostener el recurso de amparo como otros procesos previos seguidos ante la jurisdicción ordinaria, incluidas sendas querellas presentadas contra dos magistrados del Tribunal Constitucional, cuya relación directa con la paralización del incidente de recusación mencionado no tiene fundamento alguno.

Por lo que se refiere a los daños morales, el recurrente alude a que el comportamiento del Tribunal Constitucional le ha causado lesiones psíquicas que le incapacitan para el ejercicio de su profesión de Abogado y daños en su dignidad como ciudadano, pero precisamente su condición de abogado le hubiera debido advertir de las escasas posibilidades de éxito que tenían tanto el recurso de amparo interpuesto como el incidente de recusación formulado. En cuanto a los daños que dice sufridos en su dignidad como ciudadano, el recurrente parece considerar que a toda dilación indebida cabe anular un daño susceptible de resarcimiento, en contra de lo que hemos indicado.

Noveno.—Por lo expuesto procede estimar en parte el presente recurso, sin que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, proceda hacer declaración expresa sobre las costas causadas.

En atención a cuanto se ha expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que nos confiere la Constitución Española,

FALLAMOS

Estimamos en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Carlos José Navarro Gutiérrez, en nombre y representación de D. Juan Ramón, contra el acuerdo del Vicesecretario General del Tribunal Constitucional de 18 de octubre de 2006 y contra el del Ministerio de Justicia de 17 de octubre de 2006, que se relacionan en el Encabezamiento de esta resolución.

Anulamos el acuerdo del Ministerio de Justicia de 17 de octubre de 2006.

Desestimamos las demás pretensiones deducidas en este proceso.

No hacemos especial pronunciamiento sobre las costas causadas.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Voto Particular

VOTO PARTICULAR, QUE AL AMPARO DEL ART. 260 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, FORMULA EL MAGISTRADO DON Luis María Díez-Picazo Gimenez A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO NÚMERO 585/2008.

Con el máximo respeto, formulo el presente voto particular. La razón fundamental de mi discrepancia del parecer mayoritario del Pleno es que, a mi modo de ver, este recurso contencioso-administrativo era inadmisibile por falta de jurisdicción (art. 69 LJCA), extremo que puede y debe ser examinado de oficio por los órganos de este orden jurisdiccional (art. 5.2 LJCA).

Es preciso tomar como punto de partida el dato incontrovertible de que el actor pretendía una indemnización de daños y perjuicios, derivados de lo que él considera dilaciones indebidas del Tribunal Constitucional en resolver un incidente de recusación dentro de un recurso de amparo. Pues bien, al definir el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa en materia indemnizatoria, el apartado e) del art. 2 LJCA dispone que corresponde a los órganos de este orden jurisdiccional conocer de "la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive". Ello significa que las pretensiones por responsabilidad extracontractual incumben a la jurisdicción contencioso-administrativa siempre que el daño provenga de una Administración pública; no, en cambio, cuando provenga de instituciones no administrativas. Resulta incuestionable que el Tribunal Constitucional no es en sí mismo una Administración pública. Sin embargo, al igual que ocurre con otros órganos previstos por la Constitución (Congreso de los Diputados, Senado, Defensor del Pueblo, etc.), el art. 1.3.a) LJCA encomienda a la jurisdicción contencioso-administrativa el control de legalidad de "los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial" del Tribunal Constitucional. De aquí se sigue que excepcionalmente el legislador ha asimilado el Tribunal Constitucional a las Administraciones públicas en lo relativo a personal, administración y gestión patrimonial. Los daños extracontractuales que, cuando operan en dichas materias, los servicios del Tribunal Constitucional pueden ocasionar a terceros, por acción o por omisión, tienen indudablemente naturaleza administrativa y, por consiguiente, entran dentro del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. Cabe incluso sostener que también competen a ésta las pretensiones indemnizatorias por daños derivados de la pura actuación material de los servicios del Tribunal Constitucional. Por ejemplo, los daños dimanantes de un accidente. En este último tipo de supuestos, aunque la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa guarde silencio, no hay diferencia relevante alguna entre las Administraciones públicas y los órganos constitucionales del Estado. No ocurre lo mismo, en cambio, cuando el pretendido daño proviene de actos -o de la omisión de actos- realizados en el ejercicio de la función específica del Tribunal Constitucional, es decir, el enjuiciamiento de procesos constitucionales, incluido el recurso de amparo: en este terreno, el Tribunal Constitucional no puede ser asimilado, a ningún efecto, a las Administraciones públicas, por lo que las pretensiones indemnizatorias por el modo en que el Tribunal Constitucional ha conducido un proceso constitucional no pueden basarse en el apartado e) del art. 2 LJCA. Están, así, fuera del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Dicho cuanto precede, es importante añadir otra consideración: incluso admitiendo a efectos puramente argumentativos que la jurisdicción contencioso-administrativa alcanzase a pretensiones como la que es objeto del presente asunto -tal vez sobre la base de una supuesta analogía con la responsabilidad por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia (art. 292 LOPJ)-, seguiría habiendo falta de jurisdicción por otra razón: uno de los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración es que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar el daño (art. 141.1 LRJ-PAC) y, tratándose de lesiones que se dicen ocasionadas por actos u omisiones del Tribunal Constitucional en el curso de un proceso constitucional, el único modo de determinar si existe o no un deber jurídico de soportar el daño es, por definición, examinar la corrección del modo en que el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo su función jurisdiccional. Esto es algo que queda fuera de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues, como solemnemente establece el art. 4.2 LOTC, "las resoluciones del Tribunal Constitucional no podrán ser enjuiciadas por ningún órgano jurisdiccional del Estado". Y ni que decir tiene que determinar si una resolución del Tribunal Constitucional es indebidamente tardía es un modo de fiscalizar aquélla.

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Voto Particular

VOTO PARTICULAR

FECHA: 26/11/2009

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. MAGISTRADO D. Manuel Campos Sanchez-Bordona Y AL QUE SE ADHIEREN LOS EXCMOS. SRES. MAGISTRADOS D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, D. Angel Agualló Avilés Y D.^a Maria Isabel Perello Domenech EN LA SENTENCIA DICTADA POR EL PLENO DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN EL RECURSO NÚMERO 585/2008.

Mi respetuosa discrepancia con algunos extremos de la decisión mayoritaria adoptada por el Pleno de la Sala se circunscribe a los siguientes:

Primero.—Considero que el recurso deducido contra la decisión del Tribunal Constitucional debió declararse inadmisibile. Tanto si por tal decisión se entiende la denegación, mediante silencio, de la pretensión indemnizatoria dirigida al "Pleno no jurisdiccional", como si se limita a la expresión de carencia de "habilitación legal para conocer de la reclamación", que formula el Vicesecretario General de aquel organismo, la jurisdicción contencioso-administrativa no tiene atribuciones para enjuiciarla.

Ello es así, a mi juicio, porque las referidas decisiones no pueden calificarse de "actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial", únicos actos y reglamentos en relación con los cuales corresponde a esta jurisdicción conocer de las correlativas pretensiones que se hayan deducido (artículo 1, apartado tres, letra a, de la Ley Jurisdiccional).

De hecho, en el auto de 25 de septiembre de 2008, por el que esta Sala se declaró en principio competente para conocer del presente litigio, ya admitimos que la actuación recurrida (del Tribunal Constitucional) no podía encuadrarse entre los "actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial". Se dejaba entonces imprejuizado si era posible extender la jurisdicción contencioso administrativa a "otro tipo de actos" del Tribunal Constitucional, cuestión a la que debe darse, a mi juicio, una respuesta negativa. Las fronteras de nuestra jurisdicción se plasman en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en la Ley 29/1998 y fuera de las atribuciones que éstas nos confieren carecemos de base o cobertura para enjuiciar los actos y disposiciones de los demás órganos del Estado.

La inadmisibilidad de esta parte del recurso no impide, sin embargo, analizar la conformidad a derecho de la respuesta dada por la Administración del Estado a la pretensión indemnizatoria. En este punto coincido con la sentencia.

Segundo.—Discrepo asimismo de la solución adoptada en cuanto al pronunciamiento sobre el fondo. Si el Pleno considera -en lo que estoy de acuerdo- que el centro de imputación de la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de las dilaciones indebidas del Tribunal Constitucional ha de ser precisamente el Consejo de Ministros, me parece que hubiera sido más coherente anular las resoluciones del Ministerio de Justicia objeto de litigio para que la reclamación patrimonial fuese resuelta precisamente por el Consejo de Ministros.

No creo, en consecuencia, que debiéramos haber entrado directamente en el fondo del debate sobre la existencia o inexistencia de los presupuestos determinantes de la responsabilidad. Frente a la reclamación patrimonial no se incoó en realidad ningún expediente administrativo, ni se oyó al Consejo de Estado, ni la cuestión fue sometida al único órgano que consideramos competente para resolverla, esto es, al Consejo de Ministros. Sin estos trámites inexcusables y sin la decisión del órgano competente no resulta, a mi juicio, adecuado que el Tribunal Supremo decida directamente resolver la pertinencia de aquella reclamación en cuanto al fondo.

En supuestos más o menos análogos (ciertamente, no en todos) hemos decidido que procedía retrotraer las actuaciones para que el órgano administrativo competente se pronunciara previamente al respecto. La sentencia de esta Sala de 27 de noviembre de 1990, entre otras, adopta esta misma solución ante acciones de responsabilidad patrimonial contra el Estado resueltas por órgano administrativo incompetente y con omisión de trámites preceptivos.

Tercero.—Mi tercera y última discrepancia se refiere a la afirmación de que existieron dilaciones indebidas. Es cierto, sin duda, que hubo una demora en resolver el incidente de recusación, pero de ello no se sigue automáticamente que este retraso deba calificarse de "dilación indebida" en la acepción técnico-jurídica que estos términos han adquirido en nuestro ordenamiento.

La actuación del Tribunal Constitucional se adecúa, en mi opinión, a los estándares temporales inevitablemente admisibles para resolver los recursos de amparo. Un tribunal de doce magistrados no puede, simplemente, dar respuesta rápida -esto es, sin dilaciones- a seis mil o siete mil demandas de amparo anuales, sin contar los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad más los conflictos de competencia.

Por muchos medios instrumentales (personales y materiales) de que disponga, salvo que los magistrados abdicasen de su responsabilidad -lo que, obviamente, es impensable- no podrán resolver en un tiempo breve y de modo fundado todas aquellas demandas. Podrán, además, dar prioridad a unos recursos frente a otros, en función de determinados criterios que ahora no es el caso desarrollar, y postergar incluso la resolución de aquellos en que se advierta ya a primera vista su carencia manifiesta de fundamento. Todo ello entra dentro del sentido común y de la razonabilidad.

La duración normal de los procesos de amparo no se ha excedido en este caso. El Tribunal Constitucional inadmitió en mayo del año 2000 el recurso de amparo presentado en octubre de 1999. La recusación se había formulado en el mismo mes de mayo de 2000, una vez dictada la providencia de inadmisión, y de nuevo la Sala Primera del Tribunal Constitucional resolvió en un tiempo razonable (junio de 2001) que debía reponerse aquella providencia originaria. Los derechos del recurrente fueron, pues, escrupulosamente respetados en ese intervalo.

Es cierto que desde el inicio de la pieza separada de recusación hasta su conclusión (octubre de 2004) transcurrió un tiempo en que el incidente estuvo paralizado. Pero lo realmente determinante, a mi juicio, es que el recurso de amparo rechazado *a limine* por primera vez en mayo del año 2000 y vuelto a rechazar finalmente en octubre de 2004 se resolvió en un plazo un tiempo que puede considerarse justificado dentro de los estándares temporales que se han de aplicar a un órgano con cometidos jurisdiccionales como son los propios del Tribunal Constitucional, sobrecargado de miles de demandas de amparo.

Hay que añadir, aunque tenga una menor relevancia, que la pretensión del solicitante de amparo consistía en realidad en utilizar el Tribunal Constitucional como una instancia más para conseguir lo que no había conseguido ante los tribunales ordinarios del orden social. Su recurso de amparo era extemporáneo, por un lado, y manifiestamente infundado por otro, como era igualmente infundado el incidente de recusación (uno más entre los que dedujo a lo largo del proceso constitucional, en el que ulteriormente recusaría a todos los magistrados excepto a la Presidenta) resuelto en octubre de 2004. En estas circunstancias, lo que se pedía al Tribunal Constitucional -como, por lo demás, es desgraciadamente frecuente- no dejaba de ser una pretensión que desvirtuaba el sentido del amparo.

La ausencia de "dilación indebida" hacía innecesario el análisis del daño supuestamente producido. Sobre su inexistencia en este supuesto coincido con la conclusión de la sentencia.

En consecuencia, estimo que el recurso debió declararse parcialmente inadmisibile (en cuanto se dirigía contra los actos emanados del Tribunal Constitucional) y desestimarse en lo que concierne a la pretensión de responsabilidad patrimonial imputada a la Administración del Estado.

Fdo.: Manuel Campos Sanchez-Bordona Fdo.: Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat

Fdo: Angel Aguallo Aviles Fdo: Maria Isabel Perello Domenech

Fdo: Pablo Lucas Murillo de la Cueva

R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Voto Particular

VOTO PARTICULAR

FECHA:27/12/2009

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA EXCMA. SRA. DÑA. Maria del Pilar Teso Gamella, AL QUE SE ADHIERE EL MAGISTRADO EXCMO. SR. D. Rafael Fernandez Montalvo, A LA SENTENCIA DEL PLENO DE LA SALA TERCERA DE 26 DE NOVIEMBRE DE 2009 RECAÍDA EN EL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO 585/2008

Con el debido respeto a la opinión mayoritaria de la Sala, debo expresar mi discrepancia con los razonamientos de la Sentencia del Pleno de la Sala Tercera que estima en parte el recurso contencioso administrativo 585/2008. Seguidamente citaré mis coincidencias con la sentencia y expondré las razones que explican mi disenso y que debieron dar lugar a la desestimación del expresado recurso.

Coincido con la idea que subyace en la sentencia sobre la atribución a esta jurisdicción del conocimiento de la pretensión que se ejercita en el presente recurso, ex artículos 9.4 de la LOPJ y 1.1, en relación con el 1.3.a), de la LJCA, en materia de responsabilidad patrimonial, como actividad típicamente administrativa y, por tanto, sujeta al Derecho administrativo. También coincido en que esta Sala resulta judicialmente competente, dentro de nuestra jurisdicción, para tal enjuiciamiento, ex artículo 12.1.a) de la LJCA, una vez que la competencia administrativa para resolver este tipo de reclamaciones corresponde al Consejo de Ministros, según la conclusión que se alcanza en la sentencia y que también comparto. Y coincido esencialmente, en fin, en la aplicación del artículo 9.3 de la CE sobre la responsabilidad de los poderes públicos.

La discrepancia de la sentencia se reduce a las siguientes cuestiones:

Primero.—Considero que no podemos pronunciarnos sobre la interpretación y el alcance que debe hacerse de una norma que no resulta de aplicación al caso. Así es, la reforma de la Ley 30/1992, llevada a cabo mediante Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial, que añade un apartado 5 al artículo 139, no resulta de aplicación "ratione temporis", pues la citada reforma no contiene ninguna previsión transitoria al respecto.

La indicada reforma efectivamente puede ser citada, como hace la sentencia, como criterio hermenéutico para abundar en una interpretación del régimen aplicable o para explicar las diferencias entre el régimen jurídico alumbrado con posterioridad y el correspondiente a la situación inmediatamente anterior, pero no para, al propio tiempo, hacer consideraciones, expresando una concreta interpretación, sobre la norma nueva.

Las referencias, por tanto, y el examen del procedimiento que dibuja el reciente artículo 139.5 de la Ley 30/1992 y, singularmente, la determinación de la naturaleza de alguno de sus trámites, que se hace en el fundamento de derecho sexto, así como las consideraciones realizadas respecto de los "obstáculos" que

podrían impedir el análisis de la cuestión de fondo suscitada que se aborda en el fundamento séptimo, indican que, a pesar de reconocer la sentencia que la reforma no es aplicable, se examina e interpreta el estándar de actuación marcado por el legislador con posterioridad. De modo que cuando se señala que la intervención del Tribunal Constitucional constituye "una decisión no jurisdiccional sino gubernativa con las consecuencias que de esta naturaleza se derivan", la sentencia se está pronunciando sobre la naturaleza y el más que previsible alcance de un trámite previsto en una norma no aplicable al caso, y sobre la que a buen seguro nos habremos de pronunciar en el futuro.

Es cierto que la situación anterior a la reforma constituye un peculiar caso de ausencia de regulación legal, pero precisamente por tal razón dicha laguna normativa ha de ser integrada acudiendo a otras previsiones normativas expresas de contenido equivalente, como es la responsabilidad patrimonial de la Administración. Y esta operación jurídica, propia de todo sistema normativo, ha de realizarse, en todo caso, sin adelantarse ni comprometer la interpretación que hagamos en el porvenir sobre el mentado artículo 139.5 de la Ley 30/1992.

Segundo.—Debo expresar mi desacuerdo también con el análisis de la cuestión de fondo que se hace en el fundamento de derecho octavo de la sentencia, pues si no hay lesión resarcible, por falta de daño real y efectivo que reparar, carece de sentido que nos pronunciemos sobre el título de imputación del daño, esto es, sobre el carácter indebido, o no, de la dilación invocada.

Cuando no hay lesión porque, respecto de los daños morales, la sentencia declara que no concurren, y cuando, respecto de los daños materiales, tampoco procede indemnización porque no hay relación de causalidad entre los invocados y la actuación del Tribunal Constitucional, qué sentido tiene que indagemos sobre las causas de un retraso que no le ha ocasionado el daño sobre el que, entonces en vía administrativa, sustentaba su reclamación, y sobre el que, ahora en sede jurisdiccional, fundamenta su pretensión indemnizatoria.

La falta de uno de los elementos básicos --la lesión-- de la responsabilidad patrimonial (artículos 106.2 de la CE y 139 de la Ley 30/1992) que es el género, en que se integra a estos efectos, como especie cualificada, este singular supuesto de dilaciones indebidas, hace improcedente determinar si el retraso o la dilación reviste el carácter de indebida, ni, por tanto, examinar las circunstancias concretas que integran el citado concepto jurídico indeterminado.

Tercero.—Y, en fin, no puedo sino disentir del fallo de la sentencia porque debió ser desestimatorio de la pretensión ejercitada por el recurrente, y no de estimación parcial.

En el recurso contencioso administrativo se impugnaban dos actos administrativos, que se relacionan en el primer fundamento de la sentencia --Resolución del Ministerio de Justicia y Resolución del Vicesecretario General del Tribunal Constitucional--, acordando la estimación parcial al anular la primera resolución. Esta anulación parece obedecer a que el Ministerio de Justicia debió remitir el expediente al Consejo de Ministros como órgano competente para resolver, o encargarse de sustanciar un procedimiento con la intervención del Consejo de Estado y del Tribunal Constitucional.

Pues bien, considero que únicamente procedería anular la indicada resolución administrativa si se tratara de reponer actuaciones a un momento concreto del procedimiento administrativo para que continuara su tramitación o se procediera a su resolución mediante su remisión al órgano competente, es decir, para corregir lo que debió hacerse y no se hizo, pero no en el caso examinado en el que, al disponer de todos

los elementos de juicio, la Sala decide, cualquiera que fueran las incidencias de procedimiento acaecidas, entrar en el fondo y desestimar la pretensión indemnizatoria ejercitada porque obviamente entendemos que la reclamación ha sido presuntamente desestimada.

Máxime cuando el acto administrativo anulado por la sentencia se limitó a señalar que la documentación había sido remitida al Tribunal Constitucional. Y teniendo en cuenta que la referencia a la falta de competencia que se hace en dicha resolución del Ministerio de Justicia es para indicar que la misma ya había sido acordada en una resolución anterior del mismo Ministerio, de 13 de diciembre de 2005. Y digo esto por las consecuencias que podrían derivarse respecto de la prescripción de la acción, ex artículo 142.5 de la Ley 30/1992 o de la inadmisibilidad del recurso, ex artículo 28, en relación con el 69.c), de la LJCA, al ser reproducción de otro acto anterior firme por consentido.

Fdo: Maria del Pilar Teso Gamella Fdo: Rafael Fernandez Montalvo

Publicación.-Leída y publicada fue la anterior Sentencia juntamente con los votos particulares por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Ricardo Enriquez Sancho, estando constituida la Sala en audiencia pública en el día de su fecha, lo que, como Secretaria de la misma, certifico.

b. Sentencia del Tribunal Constitucional Sentencia TC/0079/12