



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0128/21

Referencia: Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veinte (20) días del mes de enero del año dos mil veintiuno (2021).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Alba Luisa Beard Marcos, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución y 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales núm. 137-11, del trece (13) de junio de 2011, dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de las normas atacadas

Las normas impugnadas de inconstitucionalidad son los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numerales 6, 20, 24 numerales 3, 25, 27, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153.20.25.27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.

Artículo 3. Naturaleza. La Policía Nacional es un cuerpo armado, técnico, permanente, profesional, de naturaleza policial, jerarquizado, disciplinado, servicial, apartidista, no deliberante, obediente al poder civil y con competencia nacional.

Artículo 5. Misión. La Policía Nacional tiene por misión lo siguiente:

- 1) Proteger la vida, la integridad física y la seguridad de las personas;*
- 2) Garantizar el libre ejercicio a los derechos y libertades;*
- 3) Prevenir acciones delictivas, perseguirlas e investigarlas bajo la dirección del Ministerio Público;*
- 4) Preservar el orden público;*
- 5) Velar por el respeto a la propiedad pública y privada;*
- 6) Prestar el auxilio necesario al Poder Judicial, al Ministerio Público, y a otras autoridades para el cumplimiento de la Ley*

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y el desempeño de sus funciones;

7) Promover la convivencia ciudadana;

8) Colaborar con la comunidad en la identificación y solución de los problemas de seguridad ciudadana, a fin de contribuir a la consecución de la paz social.

Artículo 8. Formación continua. La instrucción y educación de los miembros de la Policía Nacional es obligatoria, integral, continua y progresiva, desde el ingreso hasta la culminación de la carrera policial.

Artículo 13. Funciones. Para el cumplimiento de sus misiones, la Policía Nacional tiene las siguientes funciones:

1) Preservar la vida, integridad física y moral de las personas;

2) Proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas, mediante el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana;

3) Prevenir los crímenes y delitos;

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4) Perseguir e investigar las infracciones penales, bajo la dirección del Ministerio Público, de conformidad con la Constitución y las Leyes;

5) Velar por el fiel y efectivo cumplimiento de la Constitución, tratados internacionales, las Leyes, sentencias, resoluciones y demás disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciba de las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias;

6) Ejecutar las detenciones y capturas en los casos previstos por la Ley;

7) Vigilar y proteger los edificios, instalaciones públicas, monumentos y parques, así como excepcionalmente y de manera temporal, aquellos centros o establecimientos que por su interés lo requieran;

8) Garantizar y controlar la libre circulación vehicular peatonal en la vía pública y en las carreteras, brinda seguridad al tránsito vehicular, investigar los accidentes de tránsito, así como llevar los registros del parque vehicular con fines policiales, en coordinación con la autoridad competente;

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9) *Velar, conjuntamente con los organismos establecidos a esos fines, por la conservación del medio ambiente y los recursos naturales;*

10) *Obtener, recibir y analizar todo los datos es informaciones que tengan interés para el orden y la seguridad pública, de conformidad con la Ley, y estudiar, planificar métodos y técnicas de control y prevención del fenómeno criminal;*

11) *Auxiliar a los habitantes en caso de calamidad pública;*

12) *Participar en los programas de orden social, cívico, cultural o educativo que disponga el Presidente de la República o el Ministro de Interior y Policía;*

13) *Custodiar y proteger a altos funcionarios del Estado, dignatarios extranjeros que estén de visita en el país, edificios públicos, sedes de embajadas, consulados, misiones diplomáticas y de organismos internacionales, observando lo establecido en esta Ley y los reglamentos;*

14) *Brindar especial protección y un trato apropiado a turistas, visitantes y parroquianos en las áreas de intenso flujo, como una forma de preservar la buena imagen del país;*

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15) Establecer acuerdos de cooperación recíproca con instituciones y organizaciones policiales de otros países;

16) Coordinar y cooperar con los organismos internacionales e instituciones policiales, en la inteligencia, prevención e investigación de la delincuencia, de conformidad con los convenios suscritos;

17) Poseer, portar y usar armas de fuego autorizadas por la Policía Nacional, de conformidad con la Constitución y las Leyes;

18) Cualquier otra función que le sea atribuida por Constitución y las Leyes.

Artículo 14. Principios fundamentales de actuación. La actuación de los miembros de la Policía Nacional se regirá conforme con los siguientes principios:

6) Profesionalidad. Ejercer sus funciones en base a los conocimientos adquiridos dentro del proceso de su formación continua.

Artículo 20. Quórum y decisiones. Para el Consejo Superior Policial sesionar válidamente deben estar presentes por lo menos el

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ministerio de Interior y Policía o el Procurador General de la República y cuatro miembros con voto.

Párrafo. Las decisiones siempre se adoptarán con el voto favorable de la mayoría de los presentes, y en caso de empate decide el voto de quien presida la sesión.

Artículo 24. Requisitos. Para ser Director General de la Policía Nacional se requiere:

3) Haber alcanzado un grado universitario policial, u otro grado universitario por una universidad nacional o extranjera.

Artículo 25. Cese de funciones. El Director General de la Policía Nacional, al cesar en sus funciones pasa automáticamente de retiro.

Artículo 27. Viajes al extranjero. El Director de la Policía Nacional sólo podrá viajar al extranjero previa autorización del Presidente de la República, debiendo depositar el mando en el Subdirector General de la institución, mientras se encuentre fuera del país.

Artículo 40. Comisiones independientes. Misión. El Consejo Superior Policial podrá crear comisiones independientes, conformadas por ciudadanos sin vinculación presente ni pasada a la Policía Nacional,

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para realizar investigaciones públicas sobre quejas por inconductas de los miembros de esta. Su misión será establecer los hechos, la secuencia de eventos y las consecuencias de las inconductas alegadas.

Párrafo. Las conclusiones de las comisiones independientes no se orientarán a probar la certidumbre de las quejas sino que podrá avocarse a establecer las probabilidades de que las inconductas hayan tenido lugar y sugerir si hay lugar a procedimiento disciplinario y a identificar posibles cambios en las prácticas o procedimientos disciplinarios vinculados para evitar nuevas ocurrencias.

Artículo 41. Circunstancias en que se crean las comisiones independientes. Las Comisiones independientes podrán establecerse para los siguientes casos:

1) Muerte o lesiones graves causadas a una persona fruto de la acción policial;

2) Presuntas acciones de corrupción;

3) Presuntas inconductas por parte de oficiales superiores;

4) Presuntas actuaciones motivadas por racismo o discriminación de cualquier tipo;

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5) Presuntas actuaciones orientadas a obstruir el curso de la Justicia.

Artículo 42. Reglamento de las comisiones independientes. Las investigaciones por comisiones independientes se regirán por un reglamento dictado al efecto por el Consejo Superior Policial que establecerá las modalidades, principios y alcances de las mismas.

Artículo 83. Ascensos. Los miembros de la Policía Nacional podrán ser ascendidos de rango dentro de sus niveles respectivos, cuando hayan cumplido el tiempo mínimo de antigüedad en su grado en servicio y reúnan los requisitos académicos, disciplinario, de eficiencia y eficacia, establecidos en esta Ley y en el Reglamento de Ascensos de la Policía Nacional.

Párrafo II. El tiempo mínimo de antigüedad requerido para optar por el ascenso al rango inmediato nunca será menor de cuatro (4) años. La violación a esta disposición implica la nulidad del ascenso.

Párrafo IV. Se establece como tiempo máximo de permanencia en un grado, el siguiente:

- 1) Para el nivel básico, (6) seis años, y*
- 2) Para el nivel medio, (7) siete años.*

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo VII. Cuando se trate del personal de la carrera policial perteneciente al nivel superior, el tiempo máximo de permanencia en el grado será de (8) ocho años; si el ascenso no se ha producido por falta de plaza, podrá continuar en servicio activo, previa autorización del Consejo Superior Policial, sin que en ningún caso pueda exceder los diez años, transcurridos sin los cuales deberá ser ascendido o colocado en situación de retiro, de conformidad con esta Ley.

Párrafo VIII. En el caso del personal con nivel de dirección, al cumplir diez años de antigüedad como oficial general, será colocado en situación de retiro, salvo que este desempeñando las funciones de Director General, Subdirector General o Inspector General de la Policía Nacional, en cuyo caso el se producirá al cesar en dichas funciones.

Artículo 135. Afiliación al Seguro Nacional de Salud (SENASA) del personal activo de la Policía Nacional. Los miembros de la Carrera Policial como los asimilados, profesionales, técnicos, y de apoyo de servicios administrativos, serán afiliados al SENASA y tendrán el derecho a elegir libremente su prestador de salud dentro de la Red de servicios de esta ARS.

Párrafo. Los miembros de la Policía Nacional afiliados al Seguro Nacional de Salud (SENASA), tendrán derechos a las mismas

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prestaciones que de acuerdo a la Ley No. 87-01, se les otorgan a los afiliados al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo.

Artículo 153. Faltas muy graves. Son faltas muy graves: (...)

20) Desempeñar cargos públicos o privados remunerados, salvo si el segundo se presta en el área de docencia, en jornadas distintas a las que han sido designadas, salvo los casos reglamentados por el Consejo Superior Policial;

25) Participar directa o indirectamente en negocios vinculados a la provisión de servicios privados o particulares de seguridad

27) El ejercicio del derecho cualquiera que sea su rama.

2. Pretensiones de la accionante

2.1. La accionante, Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST)¹, en su instancia depositada en la secretaría de este Tribunal el siete (07) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), pretende que sea declarada no conforme con la Constitución la citada Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía Nacional, por violación a los principios de dignidad humana, igualdad, razonabilidad e irretroactividad de las normas jurídicas. Asimismo, solicita que se declare la

En lo adelante será identificada como “la accionante”, la “Fundación”, “FUNCCONST” o por su propio nombre.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

eliminación de cualquier otra norma o disposición cuya anulación resulte necesaria por conexidad.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

La accionante expone, en síntesis, que la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía Nacional, es contraria a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución de la República; igualmente es contraria a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos², así como los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre³. Asimismo, la accionante considera que la citada Ley violó el principio de sujeción a la Constitución y sus principios fundamentales, tales como: la dignidad humana, libertad, igualdad, el imperio de la Ley, la justicia, solidaridad, convivencia fraterna, bienestar social, el progreso y la paz, por haber olvidado la función esencial del Estado en cuanto al mandato de protección derivada de los derechos de las personas, respecto a la dignidad humana, a la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma

² Aunque en su escrito la accionante ha identificado esta convención como Pacto “Interamericano” de los Derechos Civiles y Políticos en realidad es Pacto “Internacional” de los Derechos Civiles y Políticos y, como tal, será señalada por este tribunal.

³ Asimismo, aunque la accionante ha identificado esta convención como “Declaración Americana de los Derechos Humanos en realidad es la “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre” de 1948 y, como tal, será aludida en lo adelante.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

igualitaria, equitativa y progresiva. Los citados textos constitucionales y convencionales, disponen, sucesivamente, lo siguiente:

A) Constitución dominicana

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

Artículo 6. Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda Ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

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

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 38. Dignidad humana. El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos.

Artículo 39. Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la Ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:

1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes. (...)

3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 40.15 (...) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la Ley no manda ni impedirle lo que la Ley no prohíbe. La Ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.

Artículo 50. Libertad de empresa. El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las Leyes.

1) No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por Ley. El Estado favorece y vela por la competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, estableciendo por Ley excepciones para los casos de la seguridad nacional;

2) El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país;

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3) El Estado puede otorgar concesiones por el tiempo y la forma que determine la Ley, cuando se trate de explotación de recursos naturales o de la prestación de servicios públicos, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público y al equilibrio medioambiental.

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

1) Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la Ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa;

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

3) Se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Es un objetivo principal de la política social del Estado, promover la reforma agraria y la integración

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de forma efectiva de la población campesina al proceso de desarrollo nacional, mediante el estímulo y la cooperación para la renovación de sus métodos de producción agrícola y su capacitación tecnológica;

4) No habrá confiscación por razones políticas de los bienes de las personas físicas o jurídicas;

5) Sólo podrán ser objeto de confiscación o decomiso, mediante sentencia definitiva, los bienes de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tengan su origen en actos ilícitos cometidos contra el patrimonio público, así como los utilizados o provenientes de actividades de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas o relativas a la delincuencia transnacional organizada y de toda infracción prevista en las Leyes penales;

6) La Ley establecerá el régimen de administración y disposición de bienes incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, previstos en el ordenamiento jurídico.

Artículo 62. Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia: (...)

2) Nadie puede impedir el trabajo de los demás ni obligarles a trabajar contra su voluntad.

9) Todo trabajador tiene derecho a un salario justo y suficiente que le permita vivir con dignidad y cubrir para sí y su familia necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales. Se garantiza el pago de igual salario por trabajo de igual valor, sin discriminación de género o de otra índole y en idénticas condiciones de capacidad, eficiencia y antigüedad;

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

Artículo 74. Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: (...)

2) Sólo por Ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad;

Artículo 110. Irretroactividad de la Ley. La Ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la Ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme con una legislación anterior.

Artículo 111. Leyes de orden público. Las Leyes relativas al orden público, policía y la seguridad, obligan a todos los habitantes del territorio y no pueden ser derogadas por convenciones particulares.

B) Convenio 111 de La Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a la no Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958.

Artículo 1

1. A los efectos de este Convenio, el término "discriminación" comprende:

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

b) Cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación, que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan y con otros organismos apropiados.

Artículo 3. Todo Miembro para el cual el presente Convenio se halle en vigor se obliga por métodos adoptados a las circunstancias y a las prácticas nacionales, a:

b) Promulgar Leyes y promover Programas Educativos que por índole puedan garantizar la aceptación y cumplimiento de esa política.

C) protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador"

Artículo 3. Obligación de no Discriminación

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 5. Alcance de las Restricciones y Limitaciones

Los Estados partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante Leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos.

Artículo 6. Derecho al Trabajo

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional,

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

D) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 5

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de Leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Artículo 26 Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la Ley. A este respecto, la Ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

E) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Artículo XIV

Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo.

Toda persona que trabaja tiene derecho a recibir una remuneración que, en relación a su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.

Artículo XXIII

Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

La accionante procura la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 20, 24 numeral 3, 25, 27, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153.20.25.27 de la Ley 590-2016, Orgánica de la Policía Nacional, por ser contrarios a la Constitución de la República, así como a varias disposiciones del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al Protocolo de San José, sobre No Discriminación, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y, para justificar dichas pretensiones, alega, en síntesis, lo siguiente:

- a. La Ley 590-16, viola el principio de sujeción a la Constitución, por haber olvidado el legislador de la norma atacada la función esencial del Estado en cuanto al mandato de protección efectiva de los derechos de la persona, respecto a la dignidad, a la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, en virtud de las razones siguientes: 1) La Ley 590-16, en su Art. 153, en sus numerales 20, 25 y 27, resulta discriminatoria, irracional e ilógica ya que los miembros de las Fuerzas Armadas, en virtud de su Ley Orgánica (139-13) pueden desempeñar otras funciones compatibles con su condición de militar, el orden público y las buenas costumbres, a los agentes de la Policía Nacional, esta Ley lo considera una falta muy grave que entraña sanción disciplinaria extrema y*

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prohíbe el ejercicio de actividades que no entran en conflicto de intereses con la institución policial a la que pertenecen, aunque las mismas cumplan con los postulados de orden público y buenas costumbres, tanto en lo particular como en el libre comercio, lo que constituye un privilegio a favor de los miembros de las Fuerzas Armadas, quienes a partir del artículo 252, numeral 2, de la Constitución, se encuentran inmersos en las calles de nuestro país, en las mismas tareas de seguridad ciudadana que los miembros de la Policía Nacional (...).

- b. ¿Acaso no es una contradicción disponer que los miembros de la Policía Nacional, se profesionalicen para luego convertirlos en minusválidos del conocimiento, al no poder ejercer sus profesiones cuando éstas en nada contravienen sus funciones policiales? Es obvio que la respuesta debe ser "sí", sobre todo que esta profesionalización y capacitación es condición sine qua non para alcanzar funciones como la de Director de la Institución, pero como si fuera poco el propio Estado no está en condiciones de cubrirle todas las necesidades a los miembros policiales ni a sus familias, ni siquiera las básicas para que éstos se limiten como pretende la norma atacada en la presente acción en su artículo 153.20.25.27, a trabajar de forma exclusiva en la Policía Nacional, salvando la función de docente, lo que a la larga acarrearía consecuencias desastrosas derivadas del acorralamiento que estas disposiciones de la norma 590-16, al que serían sometidos los*

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

miembros de la policía. Además de que resulta irracional e ilógica una exigencia de profesionalización de sus miembros, al tiempo que se prohíbe el ejercicio remunerado de dichas profesiones, sin contemplar un régimen de un aumento salarial consustancial al estado de desarrollo y bienestar de los miembros de la institución policial, que le permita una vida en dignidad lo cual viola flagrantemente los Arts. 38, 39.1.3 y 40.15 de la Constitución dominicana (...).

La Ley 590-16 no es igual a la Ley 139-13, de las Fuerzas Armadas, la última permite que sus miembros ejerzan actividades de lícito comercio, que desempeñen cargos públicos y privados remunerados y el ejercicio de la profesión de abogado, siempre que la rama en que lo haga, no entre en conflicto de intereses con la institución a la que pertenece, mientras que la primera lo prohíbe y lo sanciona, lo que resulta injusto, discriminatorio e inútil.

- c. Igualmente el Art. 153.20.25.26 (sic) choca frontalmente con los Arts. Constitucional número 50 y 51, que consagran la libertad de empresa y el derecho de propiedad en las razones siguientes: a) impide que los agentes y oficiales policiales posean empresas, lo cual coarta el derecho de los agentes y oficiales policiales a poseer propiedades comerciales que envuelvan actividades económicas o de comercio lo cual resulta ilógico, arbitrario e irracional. b) El supra indicado artículo ultraja al Art. 62.2 de la Constitución, "nadie puede impedir el*

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trabajo de los demás ni obligarles a trabajar contra su voluntad". Mientras que el atacado Art. 153 pretende prohibir actividades particulares (pluriempleo), a agentes policiales que devengan sueldos "cebolla", imponiendo retroactivamente una absurda prohibición que de ser aplicada obligaría a la renuncia masiva de agentes y oficiales policiales, o de los lugares donde hoy día se encuentran desempeñando cargos públicos o privados o en el seno de la propia institución policial, lo que resultaría contrario a los Arts. 110, 111 y 255 de la Constitución.

- d. El indicado artículo 153 de la criticada Ley, resulta totalmente contrario al imperio constitucional, que en el Art. 62.9 establece que: "Todo trabajador tiene derecho a un salario justo y suficiente que le permita vivir con dignidad y cubrir para sí y su familia necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales. Se garantiza el pago de igual salario por trabajo de igual valor, sin discriminación de género o de otra índole y en idénticas condiciones de capacidad, eficiencia y antigüedad"; Es de conocimiento general que la policía dominicana es de las peores pagadas de la región y en consecuencia, impedirle la realización de actividades laborales económicamente remuneradas al margen de su desempeño policial sin que afecten el buen desenvolvimiento de sus responsabilidades para con la institución del orden, atenta contra los principios constitucionales de dignidad humana, libertad, igualdad, el imperio de la Ley, la justicia, la*

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

solidaridad, la convivencia fraterna, el bienestar social, el progreso y la paz.

- e. Dicho cuestionado artículo 153, igualmente choca de manera frontal con Art. 74 de la Constitución toda vez que a través de los tratados internacionales de los que el país es signatario, se hace indispensable el cumplimiento de lo previsto en el Art.5 del Pacto Interamericano de los Derechos Civiles y Políticos, que establece: "Ninguna disposición del presente pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el pacto o su limitación en mayor medida que la prevista en él". El legislador de la norma 590-16, se extralimitó al limitar derechos por encima de los que reconoce el pacto previamente citado, pues la libertad de comercio, es uno de los pilares de esta legislación internacional.*
- f. Así mismo el Art. 26 del mismo pacto proscribire la discriminación que se hace presente en la norma atacada (590-16), al prohibírsele de manera directa en el Art.153.27 "el ejercicio del derecho cualquiera que sea su rama" a los miembros de la Policía Nacional que interpretado como el ejercicio de la profesión de abogado, constituye una discriminación de efectos negativos, porque lo que debió señalar la norma en dicho artículo es que esa prohibición estará supeditada a*

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aquellas ramas que entren en conflicto de intereses con el buen desenvolvimiento de su trabajo de policía o con los intereses propios de la institución policial, pero es también que la redacción del numeral 27 del Art. 153 puede interpretarse como la negación del ejercicio los derechos de las personas que pertenecen a la Policía Nacional, en cuyo caso estaríamos ante una discriminación mayor violatoria del Art.26, del Pacto. (...) La condición de ser miembro de la Policía Nacional, no puede ser motivo de discriminación, sin que con ello se incurra en violación a la Constitución y sus principios, los tratados y pactos internacionales y las Leyes.

- g. *La indicada Ley 590-16, pretende retroactivamente eliminar derechos adquiridos por agentes y oficiales policiales en violación al Art. 110 de la constitución que establece: "La Ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena". En ningún caso los poderes públicos o la Ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme con una legislación anterior. Como hemos señalado, al prohibir la Ley atacada, que los miembros de la institución policial puedan participar directa o indirectamente en negocios vinculados a la prohibición de servicios privados o particulares de seguridad y que puedan ejercer el derecho en cualquiera de sus ramas, pretende despojar o hacer renunciar a los agentes y oficiales policiales de los respectivos negocios o trabajos que*

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

podrían tener a la fecha de entrada en vigencia de la misma. Este señalamiento también se aplica a las disposiciones del artículo 135 de la Ley 590-16 que introduce a los miembros activos de la Policía Nacional y a sus familias de un plumazo en el sistema de salud a través del Seguro Nacional de Salud (SENASA), sin permitirles tener la opción de elegir una ARS distinta como establece la Ley de Seguridad Social, que cumpla con sus expectativas; además excluyendo los miembros policiales pertenecientes a la Reserva Policial y sus dependientes directos, quienes recibirán servicios de salud a través de un plan especial que será establecido en el futuro, mediante resolución de la SISALRIL.

- h. La Ley 590-16, impone de forma retroactiva a los miembros de la Policía Nacional, sin reconocerle los derechos adquiridos a todos aquellos que ingresaron a la institución bajo la sombra de la Ley 96-04, un régimen de ascensos con periodos de tiempo que van desde 4 hasta 10 años, así como otros requisitos adicionales, entre los que figura la plaza correspondiente, pero en base a circunstancias que escapen a la responsabilidad de los agentes, si estas promociones no se realizan en el tiempo máximo establecido (Art.83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8) que se refieren a que los miembros de la Policía Nacional, en sus respectivos niveles, que hayan cumplido el tiempo máximo de duración en un determinado rango y cumplido con los demás requisitos, pero que no hayan sido promovido, serían*

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

retirados o separados de la institución en violación a lo que consagra el Art. 62 de la Constitución y las convenciones y pactos que establecen la seguridad jurídica que reconocen el goce de la estabilidad en el empleo y que no permiten que ningún empleado sea separado de su trabajo sino por causa de despido justificado como consecuencia de sus faltas propias.

- i. Esta Ley 590-16 resulta contradictoria a la Constitución en sus Arts. 5 y 13 que establece la misión y las funciones de la Policía Nacional, en razón de que define ambos conceptos como el de proteger la vida, la integridad física y la seguridad de las personas; garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, prevenir acciones delictivas y perseguirlas, preservar el orden público y la propiedad pública y privada, ya que mientras así se pronuncian dichos artículos, la Ley 590-16 nada dice de un salario y régimen de seguridad y garantías que le permita a sus miembros el efectivo desarrollo y protección de la vida suya, de sus familiares y las personas que están llamados a proteger lo cual haría imposible que la institución policial a través de sus miembros pueda cumplir con la misión y funciones que la Constitución y la Ley confieren, lo que significa que la actual Ley Orgánica de la Policía Nacional promueve el abandono del rol del Estado de proteger a la población y ofrecer todas las garantías de seguridad al que está obligado dicho Estado ante la población.*

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- j. *Resultan inconstitucionales los Arts. 40, 41 y 42 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, en razón de que crea unas comisiones llamadas Independiente (sic), con las cuales se pretende suplantar el rol de investigación propio del Ministerio Público, para conferírsele a un órgano Ad hoc cuyas conclusiones carecen de valor probatorio y efecto vinculante, contradiciendo el postulado constitucional del Art. 169 que reza: "El Ministerio Público es el órgano del sistema de justicia responsable de la formación e implementación de la política del Estado contra la criminalidad, dirige la investigación penal y ejerce la acción pública en representación de la sociedad".*
- k. *Por todo lo anteriormente expuesto hacemos acopio del concepto de Ley que establece "Ley es el ordenamiento jurídico escrito que, por acuerdo entre los grandes en linaje y la plebe, ha sido establecido por el pueblo. Más para que una norma merezca el nombre de Ley, no basta lo que acabamos de apuntar. Son precisos, además, una serie de factores éticos y sociales: honestidad, justicia, posibilidad, conformidad con la naturaleza y la costumbre conveniencia con el lugar y con el tiempo, utilidad, claridad y propósito de favorecer el interés común" (Contituteo vel edictum, cuod Rex vel Imperator constituit) Garcia Pelayo, Derecho Constitucional Tomo III, España, pagina 2111. Esta norma desconocida por el noventa y cinco por ciento de los miembros de la Policía Nacional, aparte de que varios de sus artículos contravienen la actual constitución dominicana (sic) como ya hemos*

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

demostrado precedentemente, no es el fruto del consenso del gobierno y el pueblo, es injusta, deshonesta, disgregadora de las clases sociales y grupos humanos que conforman la institución, es contraria a la naturaleza y a la costumbre, es oscura, inútil y no responde a la convivencia de lugar y tiempo, así tampoco favorece el interés común de todas y todos los dominicanos que esperábamos en ella y con ella resolver los altos niveles de discrecionalidad que históricamente han afectado la institucional policial que han empujado ese cuerpo a la corrupción, al desapego y desatención con su misión y valores y le han abierto las puertas a la politización de sus integrantes y a un aumento rampante de la criminalidad que hoy la rebasa y confina a los ciudadanos de esta nación a vivir encerrados tras rejas en sus hogares.

4. Opiniones oficiales

4.1. Opinión de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República, en su dictamen emitido mediante Oficio núm. 03766 del cinco (5) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), recibido en la Secretaría del Tribunal Constitucional el diez (10) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), pretende que sea denegada la acción por no comprobarse las violaciones invocadas, expresando, en síntesis, lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a) El accionante sostiene que es inconstitucional impedir el ejercicio privado de la abogacía a los miembros de la Policía Nacional. Sobre este mismo aspecto nos referimos en la acción del Colegio de Abogados que ya hemos citado. Replicamos aquí los argumentos de entonces:

Por último, tenemos la cuestión de la supuesta inconstitucionalidad de la prohibición de miembros de la carrera policial a ejercer la profesión de abogacía. En esta parte el Colegio de Abogados se exploya con un arsenal de argumentos —unos más verosímiles que otros-, pero la realidad es que resulta ser una obviedad la incompatibilidad del ejercicio de la abogacía con funciones policiales. Se trata de una limitación legítima al derecho al trabajo, puesto que satisface la garantía de la reserva de Ley, el contenido esencial del derecho y, especialmente, la regulación resulta ser a todas luces razonable, ya que procura un fin legítimo a través de medios idóneos y siendo proporcionalmente estricta. En la acción se realiza un test de razonabilidad obviamente interesado y contrario a la cuestión objetiva que se procura con este tipo de regulación: La carrera policial es una carrera especializada que, al igual que la carrera del Ministerio Público y de la carrera Judicial, debe someter a sus miembros a un régimen de incompatibilidades con el fin de garantizar la eficiencia y transparencia en la función pública que se desempeña. El hecho de que por prácticas demagógicas y la ausencia de controles reales a la carrera se permitiera anteriormente ejercer la abogacía

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concomitantemente con funciones policiales, no es justificación alguna para mantener ese estado de cosas cual se si tratara de derechos adquiridos. Por igual, no es posible que en la aplicación de este régimen de incompatibilidades se hagan distinciones respecto de los policías que se encuentran vinculados a investigaciones penales y los que no, sosteniendo que las mismas no se pueden aplicar a los segundos. Y es que la incompatibilidad no se genera exclusivamente en el hecho de que un policía pueda participar como parte del órgano auxiliar persecutor en un proceso penal, sino por su posición de autoridad pública que lo colocaría en la condición de incidir en cualquier proceso judicial. (Imaginemos, por ejemplo, abogados policías dedicados a cobros compulsivos).

- b) Sobre idéntico alegato nos referimos al contestar una acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio de Abogados en contra de varias disposiciones de la Ley No, 590-60. En dicha ocasión sostuvimos lo siguiente:

(...) la posibilidad de crear comisiones independientes con personas no vinculadas a la Policía Nacional (Art. 40 y ss.) Tampoco genera afectación constitucional alguna y el Colegio de Abogados no hace más que tergiversar la naturaleza de las mismas. No es cierto que estas comisiones vayan a intervenir en investigaciones penales y, por tanto, a vulnerar el principio de dirección funcional de la investigación del

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ministerio Público. Las disposiciones de la Ley son bastante específicas: se trata de investigación de inconductas de policías y una mera sugerencia a sí resulta pertinente realizar un procedimiento disciplinario. Por otro lado, del artículo 41 de la Ley se verifican las circunstancias exclusivas bajo las cuales es posible crear este tipo de comisiones, todas las cuales revelan la naturaleza de las mismas: la participación de un ente independiente ante situaciones sobre las cuales los órganos de control interno de la Policía Nacional podrían no presentar una imparcialidad adecuada.

4.2. Opinión del Senado de la República

En su escrito depositado en la Secretaría de este Tribunal el primero (1º) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), el Senado de la República expone las siguientes consideraciones:

- a) Dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado en cumplimiento de los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República, del 13 de junio de 2015, Constitución que regía al momento en que fue sancionada la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, los cuales estipulan:

Artículo 98. Todo proyecto de Ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión, En caso de que fuere declarado

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas. Artículo 99. Aprobado un proyecto de Ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra, para su oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta Cámara le hiciere modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la Ley al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto.

- b) Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes con la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido a la Cámara de Diputados para los fines correspondientes.*
- c) A partir de lo antes señalado, entendemos que el senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar a la Ley 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.*

Asimismo, en su escrito de conclusiones recibido en la Secretaría del Tribunal Constitucional el quince (15) de febrero de dos mil diecisiete (2017), el Senado de la República solicita lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: RATIFICAR en todas sus partes la opinión del SENADO DE LA REPÚBLICA, presentada y depositada por ante la Secretaría de ese honorable Tribunal Constitucional, contentiva del procedimiento y trámite legislativo realizado por el SENADO, al momento del estudio y sanción del Proyecto de Ley que creó la Ley No. 590-16 del 15 de julio del 2016, que establece la Ley Orgánica de la Policía Nacional, por lo que en cuanto a ese aspecto, el Senado de la República cumplió fiel y satisfactoriamente con el mandato Constitucional y Reglamentario requerido.

SEGUNDO: En cuanto al aspecto de fondo, que indica la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad, incoada por Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST) contra los Arts., 3, 8, 14.6, 14, 24.3; 40, 41, 42, 153.25: 153.26 y 153.27 de la Ley 590- 16 Orgánica de la Policía Nacional, por la supuesta vulneración a los Arts. 5, 6, 8, 13, 38, 39.13; 40, 40.15; 41, 50, 51, 62.2, 65.9, 67, 68, 74.2, 83,85, 86, 110, 127, 140, 160 y 255 de la Constitución de la República con el objeto de determinar si es contrario o no a la Constitución, en cuanto a este aspecto, por las razones antes indicadas, lo dejamos a la soberana apreciación de este honorable tribunal, respecto de la inconstitucionalidad o no del mismo.

TERCERO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia de que se trata, según lo establecido en el

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 7 numeral 6 de la Ley Orgánica No. 137-11, del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

4.3. Opinión de la Cámara de Diputados

En audiencia el trece (13) de febrero de dos mil diecisiete (2017), la Cámara de Diputados concluyó de la manera siguiente:

Primero: Acoger la opinión y conclusiones presentadas por la Cámara de Diputados, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por La Fundación Global Constitucional, contra los Artículos 3, 8, 14.6 24.3, 40, 41, 42 y 53; numerales 20, 25, 26 y 27 de la Ley núm. 590-16, del quince (15) de julio del dos mil dieciséis (2016), Orgánica de la Policía Nacional, por alegada violación de los artículos 5, 6, 8, 13, 38, 39, numerales 1, 3, 40.15, al 41, 50, 51, 62.2, 65.9, 67, 68, 74.2, 83, 85, 86, 110, 127, 140, 160, y 255 de la Constitución, por estar hecho conforme con derecho.

Segundo: Declarar conforme con la Constitución en cuanto al trámite de aprobación, la Ley núm. 590-16, por haberse llevado a cabo en estricto apego a carta política del Estado.

Tercero: Rechazar por mal fundada y carente de fundamentos constitucionales la acción directa de inconstitucionalidad de la especie, por las razones antes expuestas.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Cuarto: Declarar no conformes con la Constitución los Artículos 3, 8, 14.6 24.3, 40, 41, 42 y 53; numerales 20, 25, 26 y 27 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, por los motivos antes indicados.

Quinto: Declarar el proceso libre de costas, en razón de la materia.

5. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el día trece (13) de febrero de dos mil diecisiete (2017), donde las partes antes citadas formularon sus respectivas conclusiones.

6. Pruebas documentales

En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad fue depositado el documento siguiente:

- a. Fotocopia de un ejemplar de la Ley núm. 590-2016, del quince (15) de julio de dos mil dieciséis (2016), Orgánica de la Policía Nacional.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b. Certificación expedida por la secretaria general de la Procuraduría General de la República, del 3 de abril de 2019, en la que hace constar que la FUNDACIÓN CULTURAL CONSTITUCIONAL (FUNCCONST) se encuentra incorporada a nivel nacional desde el 08 de abril de 2014, por haber cumplido con la Ley 122-05 sobre regulación y fomento de las asociaciones sin fines de lucro y su reglamento de aplicación.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad en virtud de lo que establece el artículo 185.1 de la Constitución de la República y los artículos 9, 36 y 37 de la Ley núm. 137-11.

8. Legitimación activa o calidad de la accionante

8.1. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales, en los términos previstos por la Constitución o la Ley, para actuar en procesos y procedimientos, en este caso, de justicia constitucional.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.2. En la República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), se adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para, ante este Tribunal Constitucional, hacer valer los mandatos constitucionales, velar por la vigencia de la supremacía constitucional, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que por su posición institucional también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero, sin condicionamiento alguno, a fin de que este último expurgue del ordenamiento jurídico las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.3. Sobre tal legitimación o calidad, en el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana se dispone: Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las Leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.4. En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, establece: Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta,

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.5. Tal y como se advierte de las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular existe la posibilidad de que cualquier persona, con un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad. Ahora bien, desde la primera sentencia dictada por este tribunal en el marco de un recurso de inconstitucionalidad (Sentencia TC/0047/12) estos requisitos han sido aplicados con diversos matices.

8.6. En este orden, a los fines de reducir esa brecha en la interpretación de los requisitos que establece el citado artículo 37 de la Ley 137-11, este tribunal en su Sentencia núm. TC/0345/19, revisó los criterios desarrollados en relación a la institución de la legitimación activa, señalando al respecto que “[h]an sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad”, y en esa medida ha precisado lo siguiente:

e. Tal y como se advierte de las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular existe la posibilidad de que cualquier persona, con un

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad.

l. Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme con la Ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.

m. En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad (...)

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n. Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad—real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas Leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política (...)

o. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la Ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

8.7. En la especie FUNCCONST acusa de inconstitucionalidad la Ley 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, en los artículos descritos en los antecedentes, bajo el fundamento de que dichos textos vulneran los principios de legalidad, razonabilidad, igualdad e irretroactividad, la función esencial del Estado, tutela judicial efectiva, debido proceso, principios de aplicación e interpretación de los derechos fundamentales previstos en la Constitución, así como los pactos y convenios internacionales sobre derechos humanos antes citados.

8.8. Conforme con la instancia que contiene la acción directa de inconstitucionalidad, la citada Fundación es una entidad debidamente constituida bajo el procedimiento instituido en la Ley que regula la incorporación de las instituciones sin fines lucro, con RNC-430-16090-3, y para acreditar su interés legítimo y jurídicamente protegido establece que su función primordial es la promoción y difusión de los valores constitucionales y la defensa de los derechos fundamentales e intereses difusos, y en esa virtud está defendiendo los derechos constitucionales que le fueron violados a los miembros de la Policía Nacional, que como institución del Estado dominicano tiene la misión de salvaguardar la seguridad ciudadana, prevenir y controlar los delitos, perseguir e investigar las infracciones bajo la dirección de la autoridad competente, mantener el orden público para el libre ejercicio de los derechos

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de las personas y la convivencia pacífica conforme con la Constitución y las Leyes.

8.9. En ese sentido, este Tribunal considera que al estar vinculado el objeto de la citada Fundación con la protección y defensa de la cultura y valores constitucionales⁴, y haber acreditado personaría jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia conforme con la jurisprudencia constitucional antes esbozada, cuenta con interés legítimo y jurídicamente protegido para cuestionar la constitucionalidad de los referidos textos de la Ley Orgánica de la Policía Nacional.

9. - Algunas consideraciones necesarias

9.1. Previo al inicio de análisis de la acción que ocupa la atención de este tribunal, es preciso indicar que en ocasión de una acción anterior interpuesta por el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD) contra la citada Ley 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, fue dictada la Sentencia TC/0481/17 del 10 de octubre de 2017, a través de la cual se decidió sobre la constitucionalidad de algunos de los textos que ahora resultan igualmente atacados.

9.2. La acción antes señalada versó sobre el cuestionamiento a los artículos 40, 41, 58, 62, 69, 83, 103 al 139, 141 y 153 numerales 2, 4, 20, 24, 25, 26 y 27 de

⁴TC/0075/16 párrafo 8.6, página 15, del 4 de abril de 2016.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la indicada Ley 590-16, sin embargo, antes de proceder a contrastar su conformidad con la Constitución, en esa ocasión, este colegiado segregó los puntos cuestionados donde el accionante expuso –con precisión– argumentos suficientes para cuestionar su constitucionalidad de aquellos donde quedaba revelada la falta de claridad, certeza, especificidad y pertinencia de la instancia.

9.3. En ese sentido, este tribunal declaró inadmisibles las acciones en lo que respecta a los artículos 40, 41, 62, 69, 83, 103 al 139, 141 y 153 numerales 2, 4, 20, 24, 25 y 26 de la referida Ley 590-16, pronunciándose únicamente en relación a los artículos 58 y 153 numeral 27 de dicha legislación, declarándolos conformes a la Constitución.

9.4. Aunque algunas de las imputaciones contra los citados textos resuelta en la citada Sentencia TC/0481/17, del 10 de octubre de 2017, se fundamentan en los mismos motivos desarrollados en este caso, es decir, por la incompatibilidad de la función de servidor público que se le atribuye al policía con el ejercicio de la profesión de abogado, dicha acción fue desestimada y por tanto no existe cosa juzgada constitucional a tenor de las disposiciones contenidas en el artículo 44 de la citada Ley 137-11, que establece: *Las decisiones que denieguen la acción, deberán examinar todos los motivos de inconstitucionalidad que se hubieren alegado para fundamentarla. Únicamente surtirán efecto entre las partes en el caso concreto y no producirán cosa juzgada.*

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.5. En consecuencia, este colegiado procede a decidir la acción respecto de todo el articulado de la referida Ley 590-16, cuya constitucionalidad ha sido cuestionada también por la Fundación, independientemente de que sobre dichos textos se haya inadmitido o bien rechazado la misma.

10. Sobre la acción directa de inconstitucionalidad

Como puede observarse, la acción interpuesta por la Fundación cuestiona la constitucionalidad de una diversidad de textos que integran la citada Ley 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, bajo el fundamento de colisión con la Constitución de la República y los citados tratados internacionales.

En concreto la acción recae sobre los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 20, 24 numeral 3, 25, 27, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153.20.25.27, respectivamente, de la Ley 590-16, por lo que es necesario deslindar el análisis de constitucionalidad que se hará sobre los mismos atendiendo, en primer lugar, a los supuestos donde se manifiesta imprecisión y vaguedad en los cuestionamientos, y en segundo lugar, en relación a los textos donde se cumple cabalmente con los requisitos de precisión, claridad y certeza que pongan a este colegiado en condiciones de contrastar los cuestionamientos formulados con su contenido constitucional.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.1. Respecto a los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 20, 24 numeral 3, 25, 27, 83 párrafos 2 y 4.1.2, 7 y 8 de la Ley 590-16, Orgánica de la Policía Nacional

10.1.1- En la instancia de la Fundación se aprecia que la argumentación relativa a los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 20, 24 numeral 3, 25, 27, 83 párrafos 2 y 4.1.2, y los párrafos 7 y 8, de la citada legislación, no precisa cómo se produce la violación de la Constitución⁵, pues se limita a citar dichos textos sin correlacionar su contenido con las violaciones constitucionales alegadas.

10.1.2. El control abstracto de constitucionalidad no solo exige del accionante que invoque la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas, sino también que sus argumentos susciten una confrontación con la Carta Fundamental que ponga a este colegiado en contexto de determinar si la misma se ha producido.

10.1.3. La citada Ley 137-11 establece que el escrito mediante el cual se interpone la acción debe exponer en forma clara y precisa sus fundamentos, con cita de las disposiciones constitucionales que se consideran vulneradas⁶, lo que supone una argumentación frontal de las cuestiones que limitan los valores y principios constitucionales, o bien de aquellas que pueden limitar de alguna manera la protección constitucional de bienes jurídicos relevantes.

⁵ Ver exposición de la página 6 y 8 de la instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad.

⁶ Artículo 38.- Acto Introductivo. 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.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.1.4. Este tribunal abordó el tema en su Sentencia TC/0062/12, del 29 de noviembre de 2012, en la que precisó lo siguiente:

La presente acción de inconstitucionalidad comporta tres situaciones que impiden el examen de los alegatos a que ésta se contrae. En primer lugar, el accionante no le expresa al tribunal las razones por las cuales existe infracción constitucional... limitándose a señalar varios artículos de la Constitución sin subsumir los mismos al caso en cuestión. En ese tenor, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido que: el juicio de constitucionalidad de una norma requiere como condición irredimible la de determinar, mediante la exposición razonada y ponderada del concepto de la violación, si existe una oposición objetiva entre el contenido de la disposición enjuiciada y lo que dispone sobre ese particular la constitución política. Es como resultado de esa confrontación que el juez constitucional puede establecer si la norma acusada se somete o no al ordenamiento supralegal que se dice desconocido. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia núm. C- 353-98).

10.1.5. Posteriormente, este colegiado continuó desarrollando esta cuestión en la citada Sentencia TC/0481/17, del 10 de octubre de 2017, en los términos siguientes:

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acorde con lo anterior, todo escrito contentivo de una acción directa de inconstitucionalidad debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infraconstitucional cuestionada. En ese sentido, la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional admite como requisito de exigibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, el señalamiento y justificación argumentativa de las normas constitucionales que resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se reclama, señalando que, sin caer en formalismos técnicos, los cargos formulados por el demandante deben tener: 1. Claridad. Significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos. 2. Certeza. La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infraconstitucional objetada. 3. Especificidad. Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionada vulnera la Constitución de la República. 4. Pertinencia. Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional y no legal o referida a situaciones puramente individuales.

10.1.6. En definitiva, la exposición de la Fundación, en cuanto concierne a los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 20, 24 numeral 3, 25, 27, 83 párrafos 2 y 4.1.2, 7 y 8 de la Ley 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, no cumple con los requisitos de claridad y precisión previstos en el artículo 38 de la referida

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ley 137-11, tampoco con los parámetros desarrollados en los citados precedentes, por lo que sobre este aspecto la acción deviene inadmisibles.

10.2. Respecto a los artículos 40, 41, 42, 135 y 153.20.25.27 de la Ley 590-16, Orgánica de la Policía Nacional

Dado que FUNCCONST fundamenta su acción en varias vulneraciones a la Constitución, tales como: violación los principios de sujeción a la Constitución, a la dignidad humana, igualdad, razonabilidad, libertad de empresa, derecho a la propiedad, al trabajo, a los principios de aplicación e interpretación de los derechos fundamentales, principio de irretroactividad de la Ley, y finalmente violación a los principios de protección del derecho al trabajo contenidos en pactos y convenios internacionales, este tribunal entiende pertinente responderlas en el orden expuesto en lo adelante.

(i) En cuanto a los artículos 40, 41 y 42 de la Ley 590-16, Orgánica de la Policía Nacional

10.2.1. Para sustentar este aspecto de la acción la Fundación señala que resultan inconstitucionales los artículos 40, 41 y 42 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, en razón de que crea unas comisiones llamadas independientes, con

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las cuales se pretende suplantar el rol de investigación propio del Ministerio Público, para conferírsele a un órgano ad hoc cuyas conclusiones carecen de valor probatorio y efecto vinculante, contradiciendo el postulado constitucional del artículo 169 que reza: "El Ministerio Público es el órgano del sistema de justicia responsable de la formación e implementación de la política del Estado contra la criminalidad, dirige la investigación penal y ejerce la acción pública en representación de la sociedad".

10.2.2. El primero de los aludidos textos faculta al Consejo Superior Policial a crear comisiones independientes, integradas por ciudadanos sin vinculación presente ni pasada a la Policía Nacional, para investigar quejas por inconductas de sus miembros. Su misión será establecer los hechos, la secuencia de eventos y las consecuencias de las inconductas alegadas.

10.2.3. Las aludidas comisiones, según el artículo 41 de la Ley 590, podrán ser creadas por el Consejo Superior Policial, en los siguientes supuestos:

- 1) Muerte o lesiones graves causadas a una persona fruto de la acción policial;*
- 2) Presuntas acciones de corrupción;*
- 3) Presuntas inconductas por parte de oficiales superiores;*
- 4) Presuntas actuaciones motivadas por racismo o discriminación de cualquier tipo;*
- 5) Presuntas actuaciones orientadas a obstruir el curso de la Justicia.*

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.2.4. En el preámbulo de la Ley 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, se resalta que la naturaleza del servicio de la función policial manda que sus actuaciones sean sometidas al escrutinio de la sociedad, a través de un régimen ético y disciplinario en aras de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas de sus miembros.

10.2.5. En línea parecida se subraya la necesidad de la sociedad de dotarse de un cuerpo policial eficiente, profesional y confiable, cuyas acciones se enmarquen en el respeto a la Constitución, a las Leyes y tratados internacionales, lo que ha de lograrse mediante la integración de la policía con la comunidad y, a su vez, con mayor participación de la ciudadanía, en los procesos de seguimiento de la actuación policial en su labor de persecución de los hechos que le compete investigar.

10.2.6. Resalta la Procuraduría General de la República, como argumento de refutación, que *“(...) No es cierto que estas comisiones vayan a intervenir en investigaciones penales y, por tanto, a vulnerar el principio de dirección funcional de la investigación del Ministerio Público. Las disposiciones de la Ley son bastante específicas: se trata de investigación de inconductas de policías y una mera sugerencia a sí resulta pertinente realizar un procedimiento disciplinario”*.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.2.7. Del contenido de los citados textos se infiere que la creación de las citadas comisiones de investigación no persigue –en esencia– probar los hechos graves descritos en el citado artículo 41 de la referida Ley 590-16, sino determinar si la actuación de los miembros de la Policía Nacional, que derivan en uso desbordado de la fuerza o en los hechos calificados de inconductas como la corrupción, tratos discriminatorios u obstrucción de la investigación, pueden enmarcarse en los lineamientos de su Ley Orgánica, y en su caso, establecer si ha lugar a iniciar el procedimiento disciplinario sancionador en su contra.

10.2.8. En ese sentido, este Tribunal considera que las facultades del Ministerio Público, descritas en el referido artículo 169 de la Constitución, se desarrollan en línea separada del objeto de las comisiones a las que aluden los cuestionados textos de la citada Ley 590-16, en cuanto concierne a la persecución e investigación de los hechos punibles y al ejercicio de la acción pública en representación de la sociedad, de manera que el objetivo institucional de las indicadas comisiones –contrario a lo sostenido por FUNCCONST– no suplanta el rol asignado por la Constitución, por lo que procede desestimar este aspecto de la acción.

**(ii) En cuanto al artículo 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley 590-16,
Orgánica de la Policía Nacional**

10.2.9. Para fundamentar este aspecto de la acción, la Fundación señala, sucintamente, que la Ley 590-16, viola el principio de sujeción a la

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución, por haber olvidado el legislador de la norma atacada la función esencial del Estado en cuanto al mandato de protección efectiva de los derechos de la persona, respecto a la dignidad, a la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, en virtud de las razones siguientes: 1) La Ley 590-16, en su artículo 153, numerales 20, 25 y 27, resulta discriminatoria, irracional e ilógica ya que los miembros de las Fuerzas Armadas, en virtud de su Ley Orgánica (139-13) pueden desempeñar otras funciones compatibles con su condición de militar, el orden público y las buenas costumbres, a los agentes de la Policía Nacional, esta Ley lo considera una falta muy grave que entraña sanción disciplinaria extrema y prohíbe el ejercicio de actividades que no entran en conflicto de intereses con la institución policial.

10.2.10. Tal como plantea la Fundación el artículo 153 numerales 20, 25 y 27 de la citada Ley 590-16, prohíben a los miembros de la Policía Nacional: (a) desempeñar cargos públicos o privados remunerado, salvo si el segundo se presta en el área de docencia, en jornadas distintas a las que han sido designadas, salvo los casos reglamentados por el Consejo Superior Policial; (b) participar directa o indirectamente en negocios vinculados a la provisión de servicios privados o particulares de seguridad y (c) el ejercicio del derecho cualquiera que sea su rama.

10.2.11. La administración pública está sometida a un régimen ético y disciplinario de las actuaciones de sus miembros, que persigue la eficiencia de

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los servicios públicos, el fortalecimiento institucional y la preservación del interés general, constituyendo los principios rectores de la buena administración.

10.2.12. La regulación de las incompatibilidades forma parte del régimen estatutario de los funcionarios y empleados públicos. Su utilidad está fundamentada en la necesidad de que el personal al servicio de la administración pública ocupe su tiempo solo en un Oficio, salvo en los casos o excepciones compatibles con el propio servicio público que no impliquen menoscabo del cumplimiento de sus responsabilidades.

10.2.13. La citada prohibición no es propia de la función policial sino de la generalidad de la administración pública. En efecto, la Ley núm. 41-08, de Función Pública, contiene disposiciones que limitan el desempeño de más de un cargo en el Estado en forma simultánea, calificando dicha acción como falta disciplinaria, salvo la docencia, actividades culturales, de investigación y las de carácter honorífico, con la debida reposición de horario en caso de superposición o concurrencia de funciones⁷. Las mismas prohibiciones, con ciertos matices, aparecen en otros órganos públicos e instituciones del Estado que se rigen por estatutos disciplinarios particulares. Así que, la prohibición de desempeñar más de un cargo público o privado remunerado a la que se alude

⁷ Ver artículo 80 numeral 5 de la Ley núm. 41-08 de Función Pública. A los servidores públicos les está prohibido incurrir en los actos descritos a continuación y que la presente Ley califica como faltas disciplinarias, independientemente de que constituyan infracciones penales, civiles o administrativas consagradas y sancionadas en otras Leyes vigentes: ...5) La aceptación de un segundo cargo público incompatible con el que se esté ejerciendo, supone la renuncia automática del primero sin desmedro de la responsabilidad que corresponda (...).

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el texto cuestionado, salvo la docencia, deviene en una incompatibilidad inherente a la función policial.

10.2.14. La jurisprudencia constitucional comparada ha sostenido:

Si bien es cierto que en el artículo 128 C.P. se consagra una incompatibilidad, no lo es menos que ésta se encuentra en íntima relación de conexidad con la remuneración de los servidores estatales; basta ver que en ella se prohíbe la concurrencia de dos o más cargos públicos en una misma persona, tanto como recibir más de una asignación que provenga del erario público. El término "asignación" comprende toda clase de remuneración que emane del tesoro público, llámese sueldo, honorario, mesada pensional, etc. Siendo así, bien podía el legislador ordinario establecer dicha incompatibilidad dentro de la citada Ley 4a. de 1992, sin contrariar mandato constitucional alguno⁸.

10.2.15. En ese sentido, este Tribunal considera que la prohibición de desempeñar cargos públicos o privados remunerado a los miembros de la Policía Nacional, salvo la docencia, como se predica en el numeral 20 del artículo 153 de su Ley Orgánica 590-16, encaja perfectamente en las facultades del legislador de imponer limitaciones a esta categoría de servidores públicos con el fin de que dediquen su tiempo a las delicadas tareas de preservación del

⁸Sentencia C-133/93 de la Corte Constitucional de Colombia del 1º de abril de mil novecientos noventa y tres (1993), página 7.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

orden público, así como a la investigación de los hechos punibles que le encarga la Constitución y la Ley, por lo que desestima este aspecto del conflicto.

10.2.16. Asimismo, en relación a la prohibición a los miembros de la Policía Nacional de participar –directa o indirectamente –en negocios vinculados a la provisión de servicios privados o particulares de seguridad, la Fundación señala, en síntesis, que el artículo 153 numeral 25 de la Ley 590-16 choca frontalmente con los artículos 50 y 51 de la Constitución que consagran la libertad de empresa y el derecho de propiedad, basado en las razones siguientes: a) impide que los agentes y oficiales policiales posean empresas, lo cual coarta el derecho a tener propiedades comerciales que envuelvan actividades económicas o de comercio, lo cual resulta ilógico, arbitrario e irracional; y b) El supra indicado texto ultraja al artículo 62.2 de la Constitución, “nadie puede impedir el trabajo de los demás ni obligarles a trabajar contra su voluntad”.

10.2.17. Dada la implicación que suponen para los derechos fundamentales cuya vulneración ha sido invocada por la Fundación, resulta oportuno analizar –por separado –la posible limitación realizada por el legislador al regular este aspecto de la citada normativa. En ese sentido, estos serán abordados en el siguiente esquema: (i) violación a la libertad de empresa (art. 50 CRD); y (ii) violación del derecho a la propiedad (art. 51 CRD) y (iii) violación del derecho al trabajo (art. 62.2 CRD).

(i) violación a la libertad de empresa (art. 50 CRD)

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.2.18. La Constitución garantiza como derecho fundamental la libre empresa, comercio e industria⁹, al reconocer que todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en ella y las que establezcan las Leyes¹⁰. Esta libertad implica producir, circulación económica, libertad de comercializar y participación en el mercado en las condiciones establecidas por el ordenamiento jurídico.

10.2.19. La libertad de empresa como principio constitucional deriva del principio general de libertad y de la institución del ‘mercado’ en tanto concreción de la libertad económica. Es la libertad que se le reconoce a los ciudadanos para acometer y desarrollar actividades económicas, sea cual sea la forma jurídica (individual o societaria) que se emplee y sea cual sea el modo patrimonial o laboral que se adopte¹¹.

10.2.20. En concreto la Fundación percibe que la violación del citado principio se produce al impedirles a los policías y oficiales poseer empresas, lo que coarta

⁹ GALGANO, FRANCESCO. *Derecho Comercial: El Empresario*. La libertad de empresa tiene su antecedente histórico en la Revolución Francesa, cuando se instauró el principio de libertad de comercio y de industria paralelamente a la proclamación de la propiedad como derecho sagrado e inviolable, esto bajo un sistema económico autosuficiente y como consecuencia del derecho natural y de una política antiestatal. TEMIS, Bogotá, 1999, p. 120. Título original: *Diritto commerciale. L'imprenditore*. Terzaedizione, 1989.

¹⁰ Artículo 50 de la Constitución. Este derecho también comprende la libre competencia y la adopción de medidas para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y el abuso de posición dominante, con las excepciones para los casos de seguridad nacional donde puede hacerlo a través de una Ley; dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país; y otorgar concesiones por el tiempo y la forma que determine la Ley, cuando se trate de explotación de recursos naturales o de la prestación de servicios públicos, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público y al equilibrio medioambiental.

¹¹ ARAGÓN REYES, MANUEL. “*Constitución y modelo económico*”. “Homenaje a Carlos Restrepo Piedrahita. Simposio Internacional sobre Derecho del Estado” Tomo II. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001, p. 386.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el derecho a tener propiedades comerciales que envuelvan actividades económicas o de comercio, lo que desde su punto de vista resulta ilógico, arbitrario e irracional.

10.2.21. Para resolver el juicio de constitucionalidad este tribunal ha recurrido, reiteradamente, al test de razonabilidad instituido en la jurisprudencia constitucional comparada por ser uno de los parámetros de mayor utilidad en la materia. En efecto, este colegiado ha sostenido que el instrumento convencionalmente más aceptado es el test de razonabilidad desarrollado por la jurisprudencia colombiana cuyos pasos, a juicio de esa Corte, imprimen objetividad en su análisis¹².

10.2.22. Procede, en consecuencia, aplicar el test de razonabilidad a la luz de las referidas “limitaciones” de los miembros de la Policía Nacional de ejercer actividades económicas o de comercio. Este juicio pasa por tres subprincipios en los cuales debemos enmarcar las disposiciones del referido texto: 1) si la misma es idónea respecto del fin pretendido; 2) si es la adecuada entre las menos restrictivas de derechos como alternativa razonable e igualmente

¹² En concreto, dicha Corte sostuvo que: “Las jurisprudencias nacional, comparada e internacional desarrollan generalmente el test en tres pasos: 1. El análisis del fin buscado por la medida, 2. el análisis del medio empleado y 3. El análisis de la relación entre el medio y el fin. Cada uno de estos pasos busca absolver diversas preguntas, según se trate de un test estricto, intermedio o leve (...) El test leve se limita a establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo ésta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita cuando el test es leve, por una parte, a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por otra, a establecer si el medio escogido es adecuado, esto es, es idóneo para alcanzar el fin propuesto. Este es, por así decirlo, el punto de partida o de arranque en el análisis de la razonabilidad (...) De ahí que preguntarse qué se busca con una norma (análisis de la finalidad), cómo se va a lograr lo buscado (análisis del medio) y qué tan propicia es la medida para alcanzar lo buscado (análisis de la relación medio-fin), sean criterios elementales para determinar si la afectación de la igualdad, u otro derecho fundamental, es razonable y, por lo tanto, constitucional o arbitraria” (Sent. C-673/01 del 28 de junio del 2001; Corte Constitucional de Colombia).

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

eficaz y, finalmente; 3) si las restricciones resultan estrictamente proporcionales en relación al medio-fin pretendido.

10.2.23. Idoneidad respecto al fin perseguido. La prohibición a los miembros de la Policía Nacional de participar –directa o indirectamente –en la provisión de servicios privados o particulares de seguridad persigue evitar conflicto de intereses entre las funciones que estos realizan y el interés mercantilista que caracteriza los servicios privados de seguridad; por demás, lejos de apreciarse una separación entre la función policial y el objeto de sociedades particulares dedicadas a brindar estos servicios, lo que aflora es puntos de coincidencia entre ambas cuestiones que han conducido al legislador limitar dichas iniciativas con el fin de preservar el interés general.

10.2.24. En efecto, dicha limitación está ensanchada con la misión de asignada por la Constitución de salvaguardar la seguridad ciudadana, prevenir y controlar la comisión de delitos, perseguir e investigar las infracciones penales, mantener el orden público para proteger el libre ejercicio de los derechos de las personas y la convivencia pacífica¹³, por lo que cumple con sus fines constitucionales.

10.2.25. Medida adecuada. La normativa cuestionada limita la participación de los miembros de la Policía Nacional en actividades económicas estrechamente relacionadas con la función policial, sea directa o indirectamente, en el marco de las incompatibilidades diseñadas por su Ley Orgánica. En ese sentido, la

¹³ Artículo 255 de la Constitución.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prohibición de participar en negocios de prestación de servicios de seguridad particular o privada constituye una medida adecuada para lograr el fin perseguido por el legislador, que no es otro que promover la transparencia de la actuación de los miembros de la Policía Nacional.

10.2.26. Proporcionalidad. Establecer un régimen de incompatibilidades con fin de que la función policial cumpla sus objetivos en el marco diseñado por su Ley Orgánica, a partir de mecanismos de control interno que puedan garantizar el cumplimiento del deber conforme con los principios de transparencia, idoneidad, lealtad y respeto a la ciudadanía. Desde el preámbulo de la referida Ley se alude a la necesidad de que la actuación policial sea sometida al escrutinio de la sociedad mediante un régimen disciplinario y ético que fomente la cultura de transparencia y rendición de cuentas de sus miembros.

10.2.27. La libertad de empresa –como derecho fundamental –está sometido a los límites o regulación constitucionalmente previstos, en aras de preservar los intereses que se debaten en la dinámica de una economía de mercado. Las limitaciones en la regulación de este derecho se producen en las diversas esferas, tales como: la producción, libertad de comercialización y participación. Sobre este último aspecto el legislador ha entendido necesario limitar la participación de ciertos actores, en algunas actividades económicas, previendo

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los efectos nocivos de las distorsiones producidas en las funciones que desempeñan los agentes y miembros de la Policía Nacional¹⁴.

10.2.28. En ese sentido, las limitaciones de participación de los miembros de la Policía Nacional en las áreas de la economía como los servicios de seguridad privada o particular son proporcionales a los fines perseguidos, de manera que dicho texto queda ajustado al principio de razonabilidad previsto en el artículo 40.15 de la Constitución.

10.2.29. En el mismo apartado la Fundación señala que el cuestionado artículo 153, igualmente choca de manera frontal con artículo 74 de la Constitución puesto que a través de los tratados internacionales de los que el país es signatario, se hace indispensable el cumplimiento de lo previsto en el artículo 5 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, que establece: "Ninguna disposición del presente pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el pacto o su limitación en mayor medida que la prevista en él". El legislador de la norma 590-16, se extralimitó al limitar derechos por encima de los que reconoce el pacto previamente citado, pues la libertad de comercio, es uno de los pilares de esta legislación internacional".

¹⁴ Artículo 50 de la Constitución. 2) El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.2.30. El artículo 5 del Pacto Interamericano de los Derechos Civiles y Políticos¹⁵ señala:

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de Leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

10.2.31. La Constitución establece, en su artículo 74, los principios de aplicación es interpretación de los derechos y garantías fundamentales. En efecto, dispone 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.

¹⁵ El pacto fue firmado el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976 y ha sido ratificado por 167 Estados, entre estos, por la República Dominicana.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.2.32. Tal como lo dispone el mandato constitucional, el tratado al que alude la Fundación, forma parte de bloque de constitucionalidad por haber sido ratificado por República Dominicana mediante el mecanismo instituido por la Constitución. De ahí su indiscutible fuerza vinculante para todos los tribunales y órganos del Estado, cuyas decisiones pudiera limitar derechos fundamentales de los ciudadanos.

10.2.33. No obstante, lo anteriormente expresado las limitaciones al ejercicio a la libertad de empresa, o bien de comercio, como sostiene la Fundación, ha sido dispuesta a través de una Ley emanada del Congreso Nacional, en el ejercicio de la facultad de regulación que la propia Constitución reconoce a ese Poder del Estado, debiendo respetar el contenido esencial y el principio de razonabilidad como límites intrínsecos de dichas restricciones.

10.2.34. Aunque el citado convenio prevé que los Estados Partes se comprometen a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna (art. 2 numeral 1), también reconoce que las disposiciones legislativas o de otro carácter, que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto, se harán con arreglo a sus procedimientos constitucionales.

10.2.35. Cabe recordar que si bien los tratados y convenios internacionales, de derechos humanos, están colocado en la misma posición o jerarquía de la Constitución, los límites a los derechos fundamentales encuentran su

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamento en los principios constitucionales de interpretación y aplicación que caracteriza su regulación, siempre que los mismos no desborden el mandato constitucional ni resulten contrarios a los postulados del convenio.

10.2.36. En ese sentido, este colegiado considera que la limitación del derecho a la libertad de empresa, o de comercio, dispuesta por el artículo 153 numeral 25 de la Ley 590-16, al haber sido dispuesto por el legislador en su facultad de regulación de los derechos fundamentales, no vulnera el artículo 5 del Pacto Interamericano de los Derechos Civiles y Políticos, por lo que rechaza este aspecto de la acción promovida por la Fundación.

(ii) violación del derecho a la propiedad (art. 51 CRD)

10.2.37. Respecto a la violación del derecho a la propiedad FUNCCONST señala, en síntesis, que al impedirles a los policías y oficiales poseer propiedades comerciales que envuelvan actividades económicas, o de comercio, choca frontalmente con el artículo 51 de la Constitución de la República.

10.2.38. Este derecho comprende la facultad de toda persona de acceder a la propiedad de conformidad con su configuración prevista en el artículo 51 de la Constitución. Tiene una función social que a su vez implica obligaciones. Para el titular supone el derecho de goce, disfrute y ejercer cualquier acto de disposición de sus bienes. La dimensión constitucional de este derecho parte de la premisa de que la propiedad, una vez adquirida por los medios legalmente

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

previstos, no puede ser privada de ella, sino en caso de utilidad pública o de interés social, previo pago del justo valor, por acuerdo de las partes o determinado por el tribunal competente.

10.2.39. La propiedad es el derecho exclusivo de una persona al uso de un objeto o un bien y, aprovecharse de los beneficios que este bien produzca y a disponer de dicho bien, ya sea transformándolo, destruyéndolo o transfiriendo los derechos sobre el mismo. A grandes rasgos, el derecho a la propiedad implica la exclusión de los no propietarios del bien del disfrute o aprovechamiento sobre el mismo. Se trata de una relación jurídica del titular con el objeto de la propiedad (que es una cosa inanimada y carente de capacidad volitiva). Más bien, constituye un derecho frente a las demás personas para que no interfieran en el uso o disfrute del bien¹⁶.

10.2.40. La norma a partir de la cual entiende FUNCCONST que se vulnera el derecho de propiedad prohíbe a los miembros de la Policía Nacional, entre otras, *participar directa o indirectamente en negocios vinculados a la provisión de servicios privados o particulares de seguridad*. Como se observa, ni en su redacción ni en su contenido normativo limita el derecho a la propiedad, sino, más bien, que le prohíbe participar en la formación o promoción de un tipo concreto de la actividad económica incompatible con la función pública que desempeñan los miembros de dicha institución.

¹⁶ Constitución Comentada. Noviembre 2011, página 107.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.2.41. En ese sentido, este Tribunal considera que la Fundación parte de una premisa errada al considerar vulnerado el derecho de propiedad a partir de la prohibición de participar –directa o indirectamente –en la provisión de servicios privados o particulares de seguridad, pues en modo alguno la norma cuestionada está destinada a la regulación del derecho de propiedad. La violación de este derecho supone su existencia previa, es decir, cuando el bien o la cosa material protegida por la Constitución ha entrado a formar parte de la esfera patrimonial del propietario, situación que no se aprecia en el supuesto planteado por la accionante, por lo que procede desestimar este aspecto de la controversia.

10.2.42. En el desarrollo de la acción la Fundación también entiende que se vulnera el artículo 23 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre, cuyo texto establece que “toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar”.

10.2.43. Tal como ha sido desarrollado en líneas anteriores la prohibición de participar –directa o indirectamente –en la formación o promoción de un tipo específico de la actividad económica, en este caso la participación en el área de los servicios de seguridad privada, no limita el derecho a la propiedad que pregonan la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, pues la misma forma parte del régimen de incompatibilidades previsto por el

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ordenamiento interno para esta categoría de servidores públicos. Desde esa perspectiva no se observa desconocimiento del alcance de la citada Convención.

(iii) violación del derecho al trabajo (arts. 62.2, 62.9 y 74.2 CRD)

10.2.44. Para la Fundación la prohibición a los miembros de la Policía Nacional de participar –directa o indirectamente –en la provisión de servicios privados o particulares de seguridad ultraja el artículo 62.2 de la Constitución, que dispone “nadie puede impedir el trabajo de los demás ni obligarles a trabajar contra su voluntad”.

10.2.45. Conforme con su configuración constitucional prevista en el artículo 62 de la Constitución, el trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado.

10.2.46. El derecho al trabajo, como otros derechos de su misma naturaleza, puede ser objeto de regulación particular por el legislador, debiendo observar, en todo caso, el mandato del artículo 74.2 de la Constitución que señala: Sólo por Ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.2.47. La prohibición a los miembros de la Policía Nacional de participar en negocios que tengan por objeto la provisión de servicios privados de seguridad, como hemos señalado en párrafos anteriores, tiene por finalidad evitar conflicto de intereses entre las funciones que estos realizan y el interés general de la sociedad, pues la coincidencia generada entre ambas cuestiones, la función policial y la seguridad privada, produce una incompatibilidad que el legislador entendió necesario salvaguardar a través de una medida restrictiva de realizar determinada actividad comercial.

10.2.48. Este Tribunal considera que si bien la prohibición de participación de oficiales y miembros de la Policía Nacional, en un tipo concreto de provisión de servicios, como la seguridad particular o privada, la norma cuestionada no está dirigida a restringir o “impedir el trabajo de los demás”, como parece inferir la Fundación, sino a limitar su participación en la señalada área de la economía. Por el contrario, la misma está sustentada en la protección del régimen disciplinario e incompatibilidades previstas para las funciones ejercidas por estos servidores públicos, así como en la preservación del interés general. Desde esta perspectiva no se vislumbra vulneración del artículo 62.2 de la Constitución.

10.2.49. En la misma línea la Fundación señala que artículo 153 de la criticada Ley, resulta totalmente contrario al imperio constitucional del artículo 62.9 de la Constitución. Que es de conocimiento general que la policía dominicana es

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de las peores pagadas de la región y en consecuencia, impedirle la realización de actividades laborales económicamente remuneradas, al margen de su desempeño policial, sin que afecten el buen desenvolvimiento de sus responsabilidades, atenta contra los principios constitucionales de dignidad humana, libertad, igualdad, el imperio de la Ley, la justicia, la solidaridad, la convivencia fraterna, el bienestar social, el progreso y la paz.

10.2.50. El artículo 62.9 de la Constitución establece que todo trabajador tiene derecho a un salario justo y suficiente que le permita vivir con dignidad y cubrir para sí y su familia necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales. Se garantiza el pago de igual salario por trabajo de igual valor, sin discriminación de género o de otra índole y en idénticas condiciones de capacidad, eficiencia y antigüedad.

10.2.51. La argumentación de la accionante, en relación a las condiciones salariales de la Policía Nacional, si bien constituye una realidad socioeconómica incuestionable no puede ser asumida para determinar la constitucionalidad de la norma atacada. La remuneración salarial –no solo del policía –sino de una gran parte de los servidores de la administración pública y empleados privados está por debajo del costo de la canasta familiar que periódicamente diseña y publica el Banco Central de la República Dominicana. Sin embargo, aunque esa situación afecta los citados principios y libertades constitucionales, como sostiene la Fundación, no convierte en inconstitucional

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el texto cuestionado, por lo que tampoco se vulnera el artículo 62.9 de la Constitución.

10.2.52. En este contexto la Fundación también señala que se vulnera los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a la No Discriminación (empleo y ocupación), de 1958.

10.2.53. El artículo 1 del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la No Discriminación en el empleo, comprende toda distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.

10.2.54. La citada prohibición también se inserta en el artículo 62.5 de la Constitución dominicana, a partir de la cláusula que prohíbe toda clase de discriminación para acceder al empleo, lo mismo que durante la prestación del servicio, salvo las excepciones previstas por la Ley con fines de proteger al trabajador o trabajadora.

10.2.55. No obstante los citados lineamientos del convenio que consagran la no discriminación del derecho al empleo, se admite que las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las clasificaciones exigidas por un

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

empleo determinado, no serán consideradas como discriminación, conforme lo dispone su artículo 2.¹⁷

10.2.56. Es preciso indicar, además, que la citada restricción no recae sobre una distinción *per se* en la condición de los miembros de esa institución, sino en la limitación de participar –directa o indirectamente –en la provisión de los indicados servicios de seguridad privada, de manera que contrario a lo inferido por la Fundación, este colegiado no advierte, en el supuesto planteado, desconocimiento del citado convenio a la No Discriminación en el empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

10.2.57. En la misma línea la Fundación considera que se vulneran los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"). Su artículo 3 apunta hacia el compromiso de los Estados Partes a garantizar el ejercicio de los derechos en él enunciados, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

10.2.58. El Protocolo de San Salvador establece que los Estados partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones, al goce y ejercicio de los derechos, mediante Leyes promulgadas con el objeto de preservar el

¹⁷Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas por un empleo determinado, no serán consideradas como discriminación.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos¹⁸.

10.2.59. Precisamente, las restricciones a las que alude la Fundación han sido previstas en la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, cuyo objeto es regular la organización, funcionamiento y principios fundamentales de los miembros de la Policía Nacional, los derechos, deberes, estatuto de carrera, seguridad social y el régimen disciplinario de sus miembros¹⁹.

10.2.60. Igualmente, el numeral 1) del artículo 6 del Protocolo refiere al derecho de toda persona al trabajo, que incluye la oportunidad de obtener los medios para una vida digna y decorosa mediante una actividad lícita libremente escogida o aceptada. En línea parecida el numeral 2) de dicho texto aborda, entre otros, el compromiso de los Estados Partes en la adopción de medidas que garanticen plenamente el derecho al trabajo, específicamente al logro de un empleo.

10.2.61. En ese sentido, este colegiado determina que la citada restricción a los miembros de la Policía Nacional, de participar –directa o indirectamente –en la provisión de servicios privados de seguridad, no desconoce el alcance del referido "Protocolo de San Salvador" de No Discriminación en el empleo y la ocupación, pues las mismas están acorde con los requisitos exigidos por sus

¹⁸ Artículo 5.- Alcance de las Restricciones y Limitaciones. Los Estados partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante Leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos.

¹⁹ Artículo 1 de la Ley 590-16, Orgánica de la Policía Nacional.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

directrices convencionales, es decir, mediante Ley promulgada con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática.

10.2.62. La Fundación también percibe que la restricción antes señalada resulta contraria al artículo 14 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre. Dicho texto establece que toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo; que toda persona que trabaja tiene derecho a recibir una remuneración que, en relación a su capacidad y destreza, le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.

10.2.63. En esa línea, este colegiado considera que la prohibición de participar –directa o indirectamente –en la provisión de servicios particulares o privados de seguridad, en nada contradice o minimiza los derechos previstos en la citada Convención en relación al derecho de todas las personas de acceder al empleo en las mismas condiciones, así como a recibir la remuneración acorde a la capacidad y destreza de cada uno. Como hemos apuntado, reiteradamente, se trata de una limitación relativa al régimen disciplinario y a las incompatibilidades propias de estos servidores públicos, por lo que desestima la posición de la Fundación.

10.2.64. Asimismo, la Fundación señala que resulta irracional e ilógica una exigencia de profesionalización de sus miembros, al tiempo que se prohíbe el ejercicio remunerado de dichas profesiones, sin contemplar un régimen de un aumento salarial consustancial al estado de desarrollo y bienestar de los

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

miembros de la institución policial, que le permita una vida en dignidad lo cual viola flagrantemente los artículos 38, 39.1.3 y 40.15 de la Constitución.

10.2.65. Tal como apuntamos en las consideraciones previas, en ocasión de una acción anterior interpuesta por el Colegio de Abogados de República Dominicana (CARD), este tribunal dictó la Sentencia TC/0481/17, del 10 de octubre de 2017, que decidió sobre la constitucionalidad de algunos textos de la referida Ley, entre estos, el artículo 153 numeral 27 de la referida Ley 590-16, que ahora resulta igualmente atacado de inconstitucionalidad por razones – en algunos casos –similares a las decididas en la citada sentencia.

10.2.66. En ese sentido, es este colegiado, luego de analizar los cuestionamientos de inconstitucionalidad del artículo 153 numeral 27 de la indicada Ley 590-16, que prohíbe a los miembros de la Policía Nacional el ejercicio del derecho en todas sus ramas, y de someter al test de razonabilidad la limitación establecida en dicha normativa, rechazó dichas pretensiones, con base en los siguientes argumentos:

9.2.8. En cuanto a la alegada vulneración al principio de razonabilidad, el accionante presenta sus argumentos desarrollando el denominado test de razonabilidad, mecanismo aplicado por este tribunal para verificar si la limitación o regulación de un derecho fundamental por parte del legislador ordinario respeta o no dicho principio. A tales fines deben

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

analizarse los criterios siguientes: el análisis del fin buscado, el análisis del medio empleado y, finalmente, el análisis de la relación entre el medio y el fin.

9.2.9. Sobre el análisis de la finalidad de la medida, la parte accionante señala que no es posible realizar dicho análisis, dado que el legislador no ha estatuido nada al respecto. Por consiguiente, responde conjuntamente el análisis del medio empleado y su relación con el fin (segundo y tercer elemento del test), argumentando, en resumen, es arbitrario en el sentido de que se trata de una medida injustificada. Prohíbe la realización de cualquiera y de todas las formas de ejercicio del Derecho o Abogacía, sin distinguir cuales de esas formas afectan, ni cómo, a la institución o al Estado en su conjunto.

9.2.10. Corresponde al tribunal desarrollar con valoraciones propias y pertinentes, el indicado test de razonabilidad, a fin de determinar la procedencia o no de los resultados promovidos por la parte accionante. En cuanto al primer elemento del test, la norma procura un fin constitucionalmente válido, en cuanto procura evitar que el miembro de la policía aproveche, en perjuicio del interés general, las atribuciones derivadas de su cargo como servidor público en su desempeño como abogado con intereses privados, sean éstos remunerados o no; así como controlar los riesgos que

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

supone una práctica profesional concomitante entre la actividad pública y privada, donde el interés general puede entrar en tensión con expectativas individuales, todo lo cual se encuentra enlazado con los artículos 142, 147 y 255 de la Carta Magna.

9.2.11. El medio empleado por la norma se traduce en una incompatibilidad que prohíbe a los miembros de la policía el ejercicio del derecho. La jurisprudencia constitucional comparada ha definido la incompatibilidad como una prohibición dirigida al titular de una función pública a quien, por ese hecho, se le impide ocuparse de ciertas actividades o ejercer, simultáneamente, las competencias propias de la función que desempeña y las correspondientes a otros cargos o empleos, en guarda del interés superior que puede verse afectado por una indebida acumulación de funciones o por la confluencia de intereses poco conciliables y capaces, en todo caso, de afectar la imparcialidad y la independencia que deben guiar las actuaciones de quien ejerce la autoridad en nombre del Estado.

9.2.12. En este punto, cabe señalar que la indicada disposición tiene sustento constitucional en la reserva de la Ley contenida en el artículo 143 de la Constitución dominicana para regular el régimen estatutario de la función pública, lo que implica que el Legislador puede legítimamente establecer incompatibilidades con el fin

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

asegurar que los servidores públicos, en este caso los miembros de la Policía Nacional, realicen efectivamente sus labores al servicio del Estado y del interés general. De manera más específica, el artículo 256 de la Constitución atribuye al legislador la facultad para regular el ingreso, nombramiento, ascenso, retiro y demás aspectos del régimen de carrera policial de los miembros de la Policía Nacional.

9.2.13. No obstante, esa amplia potestad de regulación no es absoluta, puesto que toda limitación al ejercicio de una profesión u Oficio debe atender a criterios de razonabilidad y responder a parámetros objetivos que la justifiquen en términos constitucionales; por lo que corresponde a este tribunal identificar cuáles son los motivos que le sirven de sustento y determinar si con ello se desborda o no ese ámbito competencial en detrimento de algún derecho o principio fundamental.

9.2.14. Abordando el análisis de la relación entre el indicado medio y la finalidad de la norma, conviene precisar que la función policial como servicio, comprende dos grandes campos de acción: i) el de la prevención que abarca los aspectos de seguridad de las personas y propiedad pública y privada y la garantía de los derechos y libertades; y ii) el de investigación, en caso de violación de derechos y libertades, para determinar los hechos y las responsabilidades. En el desarrollo de estas actividades, dicha función adquiere una

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

especial relevancia social, pues se encuentra íntimamente ligada a la búsqueda de un orden justo y al logro de la convivencia pacífica, misión que tiene una incidencia directa en la calidad de vida de las personas.

9.2.15. De igual forma, el ejercicio de la abogacía tiene una gran incidencia social, puesto que constituye una función al servicio del derecho y la justicia. En vista de que se orienta a concretar importantes fines constitucionales, el incumplimiento de los principios éticos que informan la profesión, implica también riesgos sociales que ameritan el control y la regulación legislativa.

9.2.16. Tal como ha sido expresado por el Tribunal Constitucional de Perú, el derecho al libre ejercicio de la profesión, en tanto derecho fundamental, no es ajeno a limitaciones establecidas por Ley; más aún cuando el ejercicio de la profesión comprende responsabilidad frente a terceros en la medida que se desarrolla en el marco social, justificándose las limitaciones impuestas por el Estado a través de Leyes amparadas, por ejemplo, en el respeto a los derechos de los demás, en la seguridad de todos y en las justas exigencias del bien común y el interés público. Esto se justifica igualmente, en la norma analizada, cuando se pretende proteger la prestación del servicio que implica el ejercicio de la función policial, en miras de evitar conflictos de intereses, colusiones

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ilegales, favorecimientos indebidos y otros de similar naturaleza, que pongan en peligro los deberes del ejercicio del cargo para con el órgano de la administración, la comunidad y el Estado.

9.2.17. En ese tenor y desarrollando lo precedentemente expresado, la prohibición contenida en el artículo 153, numeral 27, de la Ley núm. 590-16, persigue fines constitucionalmente legítimos, encaminados a evitar que el agente policial aproveche, en perjuicio del interés general, las facultades derivadas de su cargo en su desempeño como abogado con intereses privados; así como controlar los riesgos que implica el ejercicio profesional concurrente entre la actividad pública y privada, donde el interés general puede entrar en tensión con expectativas individuales. Con esto también se promueve una mayor igualdad entre los abogados, impidiendo que la función pública se traduzca en tratos discriminatorios originados de la vinculación con el Estado.

9.2.18. En conclusión, la disposición contenida en el artículo 153, numeral 27, de la Ley núm. 590-16, constituye una regulación razonable que se adecua a los fines constitucionales que persigue. Dicha norma no vulnera el derecho al libre ejercicio de la profesión ni el derecho al trabajo, pues es la persona quien decide libremente asumir una función pública con pleno conocimiento de las exigencias que de ella derivan. Esta especial sujeción resulta del

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interés general, que es consustancial al ejercicio de la función pública, que supone la fundamental garantía de imparcialidad, decoro, dignidad, probidad, aptitud, capacidad e idoneidad de los servidores públicos que el Estado le debe a su población.

9.2.19. Tampoco se vulnera el derecho a la igualdad, en los términos promovidos por el accionante, puesto que la incompatibilidad del ejercicio de la función policial y la abogacía se sustenta, como ha sido explicado, en la estrecha vinculación de sus respectivos ámbitos de actuación. Este elemento no se verifica en relación con otras profesiones, tales como médicos, ingenieros, contadores públicos, cuyo ejercicio no generaría conflictos de intereses. En tal virtud, lejos de afectar el gremio profesional que la parte accionante está llamada a proteger, la indicada norma se traduce en un mecanismo de protección tendente a impedir que los poderes derivados del ejercicio de la función policial propicien condiciones discriminatorias en el ejercicio profesional de la abogacía.

9.2.20. Producto de las consideraciones que anteceden, este Tribunal Constitucional decide rechazar los cargos promovidos por el Colegio de Abogados de la República Dominicana, contra los artículos 58 y 153 numeral 27 de la citada Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, promulgada el quince (15) de julio

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de dos mil dieciséis (2016), y declarar su contenido conforme con la Constitución dominicana.

10.2.67. En atención a las consideraciones desarrolladas en la citada Sentencia TC/0481/17, del 10 de octubre de 2017, este colegiado rechaza los cuestionamientos a la citada normativa relativos a violación de los principios de razonabilidad e igualdad. Una vez resuelto este punto procede pasar a verificar los demás cuestionamientos formulados por la Fundación.

10.2.68. La Fundación sostiene que la Ley 590-16 no es igual a la Ley 139-13, de las Fuerzas Armadas; la última permite que sus miembros ejerzan actividades de lícito comercio, desempeñen cargos públicos y privados remunerados y el ejercicio de la profesión de abogado, siempre que la rama en que lo hagan, no entre en conflicto de intereses, mientras que la primera lo prohíbe y lo sanciona, lo que resulta injusto, discriminatorio e inútil. Igualmente, la Fundación considera que la discriminación se produce porque los miembros de las Fuerzas Armadas, a partir del artículo 252 numeral 2 de la Constitución, se encuentran inmersos en las calles de nuestro país, en las mismas tareas de seguridad ciudadana que los miembros de la Policía Nacional.

10.2.69. El principio de igualdad configurado en el artículo 39 de la Constitución implica que todas las personas son iguales ante la Ley y como tales deben recibir el mismo trato y protección de las instituciones y órganos públicos. Este principio, junto a la no discriminación, forma parte de un

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

principio general que tiene como fin proteger los derechos fundamentales de todo trato desigual fundado en razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal.²⁰

10.2.70. Por su lado, la dignidad humana definida en el artículo 38 de la Constitución, parte de la idea de que el Estado se fundamenta en el respeto a todos los individuos considerado como personas y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos.

10.2.71. La dignidad humana es el reconocimiento moral de un valor inherente y absoluto que emana de su propia persona²¹. Aquella condición que concibe efectivamente al individuo autónomo y titular de derechos. Esta dimensión contempla estrechamente el concepto de “igual dignidad”, que reconoce una igualdad absoluta entre los individuos. Esta igual dignidad prohíbe, en primer lugar, conductas discriminatorias basadas en razones culturales y naturales, por ejemplo; es el reducto y el valor último que define por igual a todos los seres humanos, “exigible en sus condiciones reales de existencia”²². En segundo lugar, requiere una actitud moral de respeto entre las personas.

²⁰Sentencia TC/0119/14 del 13 de junio de 2014, páginas 26-26, literal i).

²¹ En este sentido vid., RECASENS SICHES, L., *Tratado General de Filosofía del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 2001, pp. 548-551 y BAERTSCHI, B., *Enquête philosophique sur la dignité*, Ed. Labor et Fides, Genève, 2005, pp. 19-21.

²² DÍAZ E., *Un itinerario intelectual. De filosofía jurídica y política*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003, p. 10.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.2.72. Entrando en caso concreto la Fundación ha entendido como trato discriminatorio, injusto e inútil, el hecho de que a los miembros de las Fuerzas Armadas se le permita realizar actividades comerciales y profesionales siempre que no entre en conflicto de intereses, mientras que esas mismas actividades se les prohíbe a los miembros de la Policía Nacional, pese a que, los primeros, desarrollan las mismas tareas de seguridad ciudadana que los miembros de la Policía Nacional. Bajo estos argumentos, unos y otros, quedarían colocados en el mismo supuesto que exigiría igual trato ante la Ley, pues no sería razonable tratar en forma diferente, a quienes tienen que ejecutar las mismas funciones de seguridad en el territorio de la República.

10.2.73. Analizar los cuestionamientos de la Fundación, en cuanto a la vulneración del principio de igualdad, debe partir, necesariamente, de las posiciones en las que se encuentran las personas en relación a las cuales se invoca su violación. La identidad de los supuestos fácticos a equiparar, o bien a poner en contexto, debe ser la misma para verificar si los órganos públicos o el legislador han dispensado un trato diferente antes circunstancias similares.

10.2.74. En ese sentido, este colegiado considera que la posición en la que se encuentran los miembros de las Fuerzas Armadas no es la misma que la de los miembros de la Policía Nacional, pues mientras a la primera le está encomendada la defensa, independencia y soberanía de la Nación, integridad de sus espacios geográficos, la misión de la segunda es la seguridad ciudadana,

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prevenir y controlar el delito, perseguir e investigar las infracciones penales y mantener el orden público para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos. De manera que los sujetos comparables no están colocados en el mismo supuesto fáctico que exigiría el mismo trato ante la Ley.

10.2.75. Este tribunal se ha referido en otras ocasiones a la posición de las personas sometidas al escrutinio de identidad, y al efecto ha señalado:

(...) En consecuencia, todo lo antes expresado arroja como resultado la conclusión de que dichos sujetos comparados se encuentran en una situación de disimiles cuestiones, con exigibilidad de requisitos distintos, por lo que la norma legal cuestionada no comete la infracción de inconstitucionalidad mostrada tanto por los accionantes, como por la opinión dada por la Procuraduría General Administrativa²³.

10.2.76. Sobre el tema abordado, el Tribunal Constitucional español ha sostenido que “el juicio de igualdad exige la identidad de los supuestos fácticos que se pretenden equiparar, pues lo que del art. 14 C.E. se deriva es el derecho a que los supuestos de hecho sustancialmente iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas. Por tanto, es imprescindible la identidad de situaciones fácticas para la aplicación del principio de igualdad, correspondiendo a quien lo invoca la carga de ofrecer un término de

²³Ver TC/0195/2018 del 19 de julio de 2018.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

comparación válido en relación al cual deba predicarse la pretendida igualdad” (FJ 5)²⁴.

10.2.77. Ahora bien, no puede pasar inadvertido para este colegiado que aun cuando las funciones asignadas por la Constitución, a los miembros de las Fuerzas Armadas, es sustancialmente distinta a la que corresponde desempeñar a los miembros de la Policía Nacional, a los primeros se les asigna – circunstancialmente – funciones con idénticos objetivos que a los segundos, como ha señalado la Fundación; tal es el caso de la parte *in fine* numeral 2) del artículo 252 de la Constitución que les manda a *concurrir en auxilio de la Policía Nacional para mantener o restablecer el orden público en casos excepcionales*, disposiciones que reitera el numeral 3) del artículo 5 de su Ley Orgánica núm. 139-13.

10.2.78. Aunque resulta innegable que los miembros de ambos órganos constitucionales pueden concurrir en la preservación del orden público, la participación de los miembros de las Fuerzas Armadas solo puede producirse de manera excepcional, de donde no puede inferirse que dicha circunstancia coloque a los actores comparados en posiciones similares ante la Ley. De manera que siendo distintas las funciones constitucionales y legales que desempeñan ambas instituciones, no cabe afirmar que en este supuesto el legislador ha otorgado un trato diferenciado.

²⁴ STC 80/1994, de 14 de marzo de 1994

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.2.79. La Fundación también señala que el artículo 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos proscribe la discriminación que se hace presente en la norma atacada (Ley 590-16), al prohibir de manera directa en el artículo 153.27 “el ejercicio del derecho cualquiera que sea su rama” a los miembros de la Policía Nacional, constituye una discriminación de efectos negativos, porque lo que debió señalar la norma es que esa prohibición estará supeditada a aquellas ramas que entren en conflicto de intereses con el buen desenvolvimiento de su trabajo de policía o con los intereses propios de la institución policial; que dicha redacción puede interpretarse como la negación del ejercicio de los derechos de las personas que pertenecen a la Policía Nacional, en cuyo caso estaríamos ante una discriminación mayor.

10.2.80. Tal como señalamos más arriba en ocasión de la acción interpuesta por el Colegio de Abogados de República Dominicana (CARD), este colegio dictó la Sentencia TC/0481/17, que decidió sobre la constitucionalidad de algunos textos de la referida Ley, entre estos, en relación al artículo 153 numeral 27 de la citada Ley 590-16, que ahora resulta igualmente atacado de inconstitucionalidad, pero desde la óptica del citado Convenio internacional de derechos humanos.

10.2.81. El artículo 26 del mencionado Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos señala:

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la Ley. A este respecto, la Ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

10.2.82. La igualdad ante la Ley que pregona el citado convenio dispone, desde el punto de vista normativo, la misma protección contra la no discriminación de las personas que la prevista en el artículo 39 de la Constitución dominicana. En consonancia con lo esbozado en párrafos anteriores, se ha precisado que la diferencia de supuestos en las que se encuentran ubicados los actores comparados, no conduce a la discriminación de los profesionales del derecho por su condición de miembros y oficiales de la Policía Nacional, sino que la prohibición encuentra su fundamento en el régimen disciplinario de incompatibilidades previstas para estos servidores públicos, así como en la necesidad de preservación de los conflictos de intereses que genera la función policial y el ejercicio de la profesión de abogado.

10.2.83. La aludida Sentencia TC/0481/17, abordó dichas incompatibilidades en la forma siguiente:

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.2.19. Tampoco se vulnera el derecho a la igualdad, en los términos promovidos por el accionante, puesto que la incompatibilidad del ejercicio de la función policial y la abogacía se sustenta, como ha sido explicado, en la estrecha vinculación de sus respectivos ámbitos de actuación. Este elemento no se verifica en relación con otras profesiones, tales como médicos, ingenieros, contadores públicos, cuyo ejercicio no generaría conflictos de intereses. En tal virtud, lejos de afectar el gremio profesional que la parte accionante está llamada a proteger, la indicada norma se traduce en un mecanismo de protección tendente a impedir que los poderes derivados del ejercicio de la función policial propicien condiciones discriminatorias en el ejercicio profesional de la abogacía.

10.2.84. Este colegiado considera, igual que afirmara en relación a los cuestionamientos de violación del artículo 5 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, que los límites a los derechos fundamentales encuentran su fundamento en los principios constitucionales de interpretación y aplicación que caracteriza su regulación, pues los tratados y convenios internacionales de derechos humanos están colocados en la misma jerarquía de la Constitución, de manera que la limitación del ejercicio de la profesión de abogado en los términos antes señalados, tampoco vulnera el artículo 26 del citado Convenio, por lo que desestima la postura de la Fundación.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En cuanto al principio de irretroactividad de la Ley (art. 110 de la CRD)

10.2.85. Para justificar este aspecto de la acción FUNCCONST establece que la indicada Ley 590-16, pretende retroactivamente eliminar derechos adquiridos por agentes y oficiales policiales en violación al artículo 110 de la Constitución. Al prohibir la Ley atacada, que los miembros de la institución policial puedan participar en negocios vinculados a la provisión de servicios privados de seguridad, pretende despojar o hacer renunciar a los agentes y oficiales policiales de los respectivos negocios o trabajos que pudieran tener a la fecha de entrada en vigencia de la misma.

10.2.86. La doctrina de este tribunal ha sostenido que el principio de irretroactividad protege la seguridad jurídica, al impedir que una nueva Ley pueda modificar situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad a su promulgación y amparadas en los principios y lineamientos contenidos en la legislación precedente. Las Leyes han de aplicarse en forma inmediata y hacia el futuro, afectando tanto a los hechos acaecidos durante su vigencia como a aquellos que, iniciados bajo el imperio de la Ley anterior, se consuman efectivamente con posterioridad a su derogatoria TC/0609/15)²⁵.

10.2.87. Cabe resaltar que una Ley se considera con efecto retroactivo cuando viola o desconoce derechos adquiridos conforme con una Ley anterior y se hace la distinción de que no lo será si tal desconocimiento sólo es de expectativas de

²⁵ Sentencia del 18 de diciembre de 2015, literal f), páginas 15-16.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho. En consecuencia, los derechos adquiridos serán aquellos que entran y pasan a formar parte de la esfera del destinatario de la norma y, por tanto, no pueden ya ser eliminados (TC/0609/15)²⁶.

10.2.88. En el desarrollo de los párrafos anteriores, que abordan la restricción de la libertad de empresa, o de comercio, este colegiado ha sostenido, que la libertad de empresa –como derecho fundamental –está sometido a los límites o regulación constitucionalmente previstos, en aras de preservar los intereses que se debaten en la dinámica de una economía de mercado. La misma ha sido realizada de conformidad con el mandato previsto en la Constitución, que faculta al legislador a reglamentar los derechos fundamentales, bajo ciertos parámetros de razonabilidad.

10.2.89. En ese sentido, este tribunal considera que la limitación prevista por el artículo 153.25 de la Ley 590-16, no despoja a los agentes y oficiales policiales de derechos adquiridos que pudieran tener a la fecha de su entrada en vigencia, pues conforme con los principios antes señalados, las Leyes se aplican en forma inmediata y hacia el futuro, afectando únicamente los hechos acaecidos durante su vigencia, por lo que procede rechazar el planteamiento de la Fundación.

10.2.90. En el mismo contexto de la irretroactividad de la Ley, la Fundación expone, en síntesis, que este señalamiento también se aplica a las disposiciones del artículo 135 de la Ley 590-16, ya que introduce a los miembros activos de

²⁶ Sentencia del 18 de diciembre de 2015, literal i), página 16.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Policía Nacional y a sus familias, de un plumazo, en el seguro nacional de salud (SENASA), sin permitirles tener la opción de elegir una ARS distinta como establece la Ley de seguridad social, que cumpla con sus expectativas; además excluyendo a los miembros pertenecientes a la reserva policial y sus dependientes directos, quienes recibirán servicios de salud a través de un plan especial que será establecido en el futuro, mediante resolución de la SISALRIL.

10.2.91. El artículo 135 de la Ley 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, señala:

Afiliación al Seguro Nacional de Salud (SENASA) del personal activo de la Policía Nacional. Los miembros de la Carrera Policial como los asimilados, profesionales, técnicos, y de apoyo de servicios administrativos, serán afiliados al SENASA y tendrán el derecho a elegir libremente su prestador de salud dentro de la Red de servicios de esta ARS.

Párrafo. Los miembros de la Policía Nacional afiliados al Seguro Nacional de Salud (SENASA), tendrán derechos a las mismas prestaciones que de acuerdo a la Ley No. 87-01, se les otorgan a los afiliados al Seguro Familiar de Salud del Régimen Contributivo.

10.2.92. Tal como se infiere de la redacción del citado texto su contenido está destinado a regular la afiliación de los miembros de la Policía Nacional al

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

seguro nacional de salud (SENASA), incluyendo los profesionales, asimilados, técnicos y el personal de servicios administrativos; previendo el legislador la facultad de libre elección de su prestador de salud dentro de la Red de servicios de esa ARS.

10.2.93. Asimismo, en el párrafo que integra dicho texto se dispone que los miembros de la Policía Nacional, afiliados al SENASA, tendrán los mismos derechos prestacionales que de acuerdo a la Ley núm. 87-01, se les otorgan a los afiliados al seguro familiar de salud del régimen contributivo.

10.2.94. Este tribunal no advierte, de contenido del referido texto, la prohibición a los miembros de la Policía Nacional, afiliados al SENASA, de la opción de elegir una ARS distinta que cumpla con sus expectativas, como sostiene la Fundación; por demás, sus disposiciones normativas están redactadas en línea contraria a la desarrollada por la accionante al disponer que éstos "*(...) tendrán el derecho a elegir libremente su prestador de salud dentro de la Red de servicios de esta ARS*".

10.2.95. Respecto a la reserva policial y sus dependientes directos, el artículo 136 de la referida Ley 590-16, dispone:

*Seguro de Salud de los Pensionados y Jubilados de la Policía Nacional.
Los Jubilados y Pensionados de la Policía Nacional y sus dependientes directos, de acuerdo al Artículo 123 de la Ley No. 87-01, así como*

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aquellos que sean pensionados o jubilados, en lo adelante tendrán derechos a recibir servicios de salud en un plan especial que serán establecidos mediante Resolución de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL).

10.2.96. No se percibe que la creación de un plan especial de salud para los jubilados y pensionados de la Policía Nacional y sus dependientes directos, establecido a través de una resolución de la superintendencia de salud y riesgos laborales (SISALRIL), afecte derechos adquiridos de los pensionados de la Policía Nacional. En efecto, se dispone que su creación se materialice de acuerdo con el artículo 123 de la Ley núm. 87-01, es decir, con los mismos beneficios que reciben los afiliados al régimen contributivo del sistema dominicano de la seguridad social (SDSS), así como que sus prestaciones de salud nunca serán menores a las que perciben actualmente²⁷.

10.2.97. Por estas razones se determina que las disposiciones del artículo 135 de la referida Ley 590-16, no afecta derechos adquiridos de los jubilados y pensionados de la Policía Nacional, sino que los mismos pasaron a ser regulados por una normativa distinta, esto es, sin restringir las situaciones consolidadas a la luz de la Ley anterior, por lo que procede desestimar dicho planteamiento.

²⁷Artículo 136. Párrafo I. El plan diseñado por la SISALRIL, en ningún caso sus prestaciones de salud serán menores a la que se reciben actualmente dichos pensionados y jubilados.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.2.98. En consecuencia, procede rechazar la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fundación contra los artículos 41, 42, 43, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27, respectivamente, de la referida Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados José Alejandro Ayuso, Ana Isabel Bonilla Hernández y Justo Pedro Castellanos Khoury, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos, Wilson Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 20, 24 numeral 3, 25, 27 y 83 párrafos 2 y 4.1.2, 7 y 8 de la referida Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, por los motivos antes señalados.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: DECLARAR admisible la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 40, 41, 42, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional.

TERCERO: RECHAZAR la acción directa de inconstitucionalidad descrita en el ordinal anterior, y en consecuencia **DECLARAR** conforme con la Constitución los artículos 40, 41, 42, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional.

CUARTO: ORDENAR que la presente decisión sea comunicada, por Secretaría, al Procurador General de la República, al Congreso Nacional, a la Suprema Corte de Justicia y a la accionante Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), para los fines que correspondan.

QUINTO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas de conformidad con el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11.

SEXTO: ORDENAR su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez;

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales tenemos interés en que conste un voto salvado en la presente sentencia.

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

Introducción

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad fue incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.

2. Mediante la decisión tomada por la mayoría se rechaza la indicada acción directa de inconstitucionalidad, decisión que nosotros compartimos.

3. Sin embargo, hemos querido dejar constancia de este voto salvado, porque consideramos incorrecta la argumentación desarrollada respecto de la legitimación de las personas físicas para accionar en inconstitucionalidad.

4. En el presente voto salvado demostraremos que en el sistema de justicia constitucional dominicano no existe la “acción popular” en materia de control directo de inconstitucionalidad, es decir, que la sola condición de ciudadano no habilita para cuestionar la constitucionalidad de una norma, sino que las personas que accionen deben acreditar que tienen un *“interés legítimo y*

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídicamente protegido”, en aplicación del artículo 185 de la Constitución, texto en el cual se establece que:

El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo; 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares; 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.

5. En este voto salvado nos referiremos a la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, primero desde la óptica del derecho comparado y luego a partir de las previsiones del ordenamiento dominicano. Luego de abordar el tema de manera general, explicaremos las razones por las cuales no estamos de acuerdo con la posición asumida por la mayoría del tribunal.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad

A. Los modelos existentes en ordenamientos jurídicos extranjero respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad

La regulación de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad no es uniforme. En efecto, en los párrafos que siguen se podrá advertir que existen varios modelos respecto de la cuestión que nos ocupa.

6. La legitimación es la capacidad procesal que se le reconoce en un sistema a una persona para incoar una determinada acción. En este sentido, una persona tiene legitimación para accionar en inconstitucionalidad cuando el constituyente o el legislador la habilita para apoderar al órgano competente para conocer de la acción de que se trate.

7. Del estudio de varios ordenamientos jurídicos extranjeros, se constatan tres modelos respecto de la legitimación de los particulares. Estos tres modelos, son los que indicamos a continuación: el cerrado, el semiabierto y el abierto. Para los fines de este voto, consideramos que la legitimación respecto de las personas físicas es cerrada, cuando estas no están habilitadas para accionar en inconstitucionalidad. Es semiabierta, cuando la legitimación está condicionada

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

al cumplimiento de determinados requisitos, y es abierta cuando la sola condición de ciudadano es suficiente para acceder al tribunal.

8. Los sistemas cerrados en materia de legitimación para accionar en inconstitucionalidad rigen en la mayoría de los países de Europa. Así, a modo de ejemplo, se puede hacer referencia al modelo alemán y al modelo español, en los cuales sólo determinados órganos políticos pueden apoderar al Tribunal Constitucional, no así los particulares.

9. En efecto, en el modelo alemán sólo están legitimados para accionar en inconstitucionalidad el gobierno federal, un gobierno de un *Land* o un tercio de los miembros del *Bundestag*, según se establece en el artículo 93.1, núm. 2, artículos 13, núm. 6 y 76 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal.²⁸ Como se advierte, este sistema es aún más cerrado que el español, en la medida que, por una parte, el órgano equivalente al defensor del pueblo carece de dicha capacidad procesal y, por otra parte, solo una de las dos cámaras que componen el Parlamento tienen legitimación, en la medida de que Bundesrat carece de dicha legitimación.

10. El modelo español sigue esta misma tendencia, ya que puede accionar en inconstitucionalidad el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50

²⁸ Peter Häberle, El Tribunal Constitucional como Tribunal Ciudadano, El recurso constitucional de amparo, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2005, p. 97. Traducción y estudio preliminar de Joaquín Brage Camazano

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diputados o 50 senadores y los Órganos colegiados ejecutivos de la Comunidades Autónomas.²⁹ Como se aprecia, la posibilidad de que un ciudadano pueda apoderar al Tribunal Constitucional en este modelo está cerrada.

11. Como se aprecia, estamos en presencia de dos sistemas en los cuales solo determinados órganos gozan de legitimación para accionar en inconstitucionalidad, de suerte que el ciudadano no puede acceder al Tribunal Constitucional por esta vía, contrario a lo que ocurre con la acción de amparo, materia en la cual el acceso al Tribunal Constitucional es un derecho de todos, tal y como de manera categórica lo afirma Peter Häberle.³⁰

12. En este mismo orden, para Peter Häberle, la restricción del acceso al Tribunal Constitucional Federal alemán en materia de control abstracto de constitucionalidad tiene una justificación, la cual está referida a las trascendentes consecuencias que tienen para el sistema democrático las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional Federal alemán, cuando resuelve una acción directa de inconstitucionalidad.³¹

²⁹ Véase Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 746-747. Véase, igualmente, el artículo 162 de la Constitución española. Véase igualmente, a Francisco Tomás y Valiente, Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p.42.

³⁰ Peter Häberle, IBIDEM, p.96

³¹ Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13. Compartimos la tesis expuesta por el autor, toda vez que la anulación de una norma jurídica genera un vacío en el sistema. No menos relevante es el hecho de que el objeto del control de constitucionalidad son los actos dictados por el Poder Legislativo o el Parlamento, en el caso particular de las leyes adjetivas, órgano que es donde reside el mayor nivel de legitimidad democrática (sus miembros son elegidos por el voto popular y el sistema deja abierta la posibilidad de que distintos partidos del sistema tengan representación). En este sentido, no parece coherente con la esencia de la democracia representativa que un solo ciudadano pueda cuestionar, incondicionalmente, un acto que tienen la fuente indicada.

14. Los modelos semi abiertos abundan en el Continente Americano, tal y como podremos apreciar en los párrafos que siguen. Un buen ejemplo de sistema semiabierto lo constituye el que existe en Ecuador que prevé la legitimación de un ciudadano, condicionada a un informe favorable de procedencia por parte del Defensor del Pueblo³²; en este modelo también se le reconoce legitimación a un grupo de mil ciudadanos; mientras que en el modelo peruano cinco mil ciudadanos pueden accionar.³³ Entendemos que son ejemplos válidos de sistemas semiabierto, porque si bien se condiciona la legitimación de un solo ciudadano, o se exige un número determinado de estos, dicha facultad no es exclusiva de órganos políticos.

³² Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 330

³³ Humberto Nogueira Alcalá, Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15. Otro modelo que puede considerarse semiabierto es el dominicano, en razón de que cualquier persona está legitimada para accionar en inconstitucionalidad, a condición de que acredite que tiene un “interés legítimo y jurídicamente protegido”; dicho modelo será estudiado de manera exhaustiva en la segunda parte de este voto salvado.

16. Los sistemas que se consideran abiertos son aquellos en los cuales la sola condición de ciudadanos habilita para accionar en inconstitucionalidad, configurándose de esta forma, la figura de la “acción popular”³⁴. Se trata de un

³⁴ Uno de los temas a los cuales el gran jurista austríaco, Hans Kelsen, prestó atención fue el relativo a la acción popular, respecto de la cual hizo las consideraciones que indicamos a continuación: La más fuerte garantía consistiría, ciertamente, en autorizar una *actio populares*: así, el Tribunal Constitucional estaría obligado a proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción, en especial las leyes y los reglamentos, a solicitud de cualquier particular. Es de esta manera como el interés político que existe en la eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente la más radical satisfacción. No se puede, sin embargo, recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos. Pero, sigue diciendo el autor, Sería muy oportuno acercar un poco el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante el Tribunal Constitucional, a una *actio populares*, permitiendo a las partes de un proceso judicial o administrativo interponerlo contra los actos de autoridades públicas – resoluciones judiciales o actos administrativos – en razón de que, aunque inmediatamente regulares, estos actos realizados en ejecución de una norma irregular, ley inconstitucional o reglamento ilegal. Aquí se trata no de un derecho de acción abierto directamente a los particulares, sino de un medio indirecto de provocar la intervención del Tribunal Constitucional: ya que supone que la autoridad judicial o administrativa llamada a tomar una decisión se adherirá a la opinión de la parte y presentará, en consecuencia, el pedido de anulación. (véase Hans Kelsen, “Las Garantías Jurisdiccionales de la Constitución”, Revista Dominicana de Derechos Procesal Constitucional, núm. 10, julio- diciembre, 2010. Pp. 38-39. (Traducción de Rolando Tamayo y Salmoran. Revisión de Domingo García Belaunde).

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano³⁵ y el venezolano.³⁶

17. Respecto del sistema venezolano, conviene destacar que la figura de la acción popular tiene un origen pretoriano, en la medida que la Sala Constitucional de ese país la configuró a partir del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo contenido es el siguiente: *“Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”*.³⁷

18. Nos parece sumamente forzado el hecho de que la Sala Constitucional de Venezuela haya deducido la figura de la “acción popular” del contenido del texto transcrito, pues una simple lectura del mismo, evidencia que la

³⁵ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 332. En los artículos 241.2, 241.4 y 241.5 de la Constitución colombiana se establece lo siguiente: *“Art. 241.2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de procedimiento en su formación. Art.241.4 Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 241.5 Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación”*.

³⁶ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 332-33. La acción popular que se predica en el sistema venezolano fue deducida del artículo del contenido del artículo 21, inciso 9, de la de la Ley Orgánica de 2004, cuyo texto es el siguiente: *“Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”*

³⁷ Véase Alain Brewer Carias, La Justicia Constitucional (Procesos y Procedimientos Constitucionales), Editorial Porrúa, México e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2007, pp. 277-284

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legitimación de las personas físicas y jurídicas fue condicionada a que se demuestre “(...) *la afectación de derechos o intereses (...)*”. Entendemos que la referida sala en lugar de interpretar modificó el indicado texto, arrogándose facultades propias del Poder Legislativo.

19. Se trata de una grave situación, pues el texto de referencia no solo se refiere a las personas físicas, sino también a las morales, hipótesis donde resulta más difícil deducir la acción popular de un texto que prevé una condición precisa para que las personas tengan legitimación.

20. A modo de conclusión, en lo que concierne a esta parte de este voto, nos parece que hemos dejado claramente establecido que no existe un modelo único en materia de legitimación. Por otra parte, debemos destacar que el diseño del modelo es una facultad del constituyente derivado o del legislador ordinario, no del Tribunal Constitucional, órgano que debe limitarse a interpretarlo y darle contenido.

II. La Legitimación de los particulares para accionar en in constitucionalidad en el sistema de justicia constitucional dominicano

La cuestión de la legitimación ha tenido una evolución particular en nuestro sistema, tanto en el orden normativo como en el orden jurisprudencial. A esta evolución nos referiremos en los párrafos que siguen.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. Evolución normativa

21. En la Constitución de 1924, el constituyente consagró un sistema de control concentrado muy especial, el cual estaba previsto en el artículo 61.5, cuyo contenido es el siguiente:

Art. 61. Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: (...) 5. Decidir en primera y última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos, cuando fueren objeto de controversia entre partes ante cualquier Tribunal, el cual, en este caso, deberá sobreseer su decisión sobre el fondo hasta después del fallo de la Suprema Corte; y, en interés general, sin que sea necesario que haya controversia judicial, cuando se trate de leyes, decretos, resoluciones y reglamentos atentatorios a los derechos individuales consagrados por la presente Constitución.

22. En lo que concierne a la legitimación, cuestión que es la que nos concierne, cabe destacar que, por una parte, de la exégesis del texto transcrito se desprende que, como regla general, debía existir un caso previo para que se pudiera cuestionar la constitucionalidad de la norma ante la Suprema Corte de Justicia y, por otra parte, que cualquier persona estaba legitimada para accionar en

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad cuando el fundamento de la acción fuere la violación a un derecho individual.³⁸

23. Este sistema guarda relación con el sistema actual, al menos en lo que concierne a la condición habilitante de las personas para accionar en inconstitucionalidad, pues la invocación de la violación a un derecho individual pudiera tipificar el “interés legítimo y jurídicamente protegido” a que se refiere el artículo 185 de la Constitución vigente.

24. Un elemento que nos parece interesante y pertinente, a propósito de la tesis que defendemos en este voto salvado, lo constituye el hecho de que el constituyente deslindó de manera precisa el requisito que debía acreditar una persona para estar habilitada para apoderar a la Suprema Corte de Justicia de una acción de inconstitucionalidad. Esta visión del constituyente dominicano se ha mantenido invariable en el tiempo, pues como veremos en los párrafos que siguen, en las dos reformas constitucionales que analizaremos se han previsto requisitos respecto de la legitimación de los particulares.

25. En la reforma constitucional de 1994, el control concentrado de constitucionalidad estuvo regulado en el artículo 67.1, texto constitucional en el que se establecía que:

³⁸ Véase Hermógenes Acosta de los Santos, *El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución*, Editora Búho, Universidad APEC, República Dominicana, 2010, pp.217-224

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Art. 67.- Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: 1.- Conocer en única instancia de las causas penales seguidas al Presidente y al Vicepresidente de la Republica, a 10s Senadores, Diputados, Secretarios de Estado, Subsecretarios de Estado, Jueces de la Suprema Corte de Justicia, Procurador General de la Republica, Jueces y Procuradores Generales de las Cortes de Apelación, Abogado del Estado ante el Tribunal de Tierras, Jueces del Tribunal Superior de Tierras, a 10s miembros del Cuerpo Diplomático, de la Junta Central Electoral, de la Cámara de Cuentas y 10s Jueces del Tribunal Contencioso Tributario; y de la constitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada. (...)

26. Según el texto transcrito, la legitimación de las personas también fue condicionada, aunque en esta ocasión el constituyente fue menos preciso que en la reforma anterior, ya que, como puede apreciarse utilizó la expresión “cualquier parte interesada”. Esta situación dio lugar a la producción de una jurisprudencia carente de uniformidad, lo cual quedará evidenciado en el análisis que se hará más adelante.

27. Actualmente y a partir de la revisión constitucional de 2010, la expresión “cualquier parte interesada” fue sustituida por la expresión “cualquier persona

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”, según se establece en el artículo 185 de dicha Constitución.

28. Como se aprecia, en las tres reformas constitucionales en que se ha previsto el control concentrado de constitucionalidad la legitimación de los particulares ha sido condicionada al cumplimiento de requisitos determinados.

B. Evolución jurisprudencial

En esta parte del voto salvado analizaremos los criterios jurisprudenciales adoptados por la Suprema Corte de Justicia respecto de la legitimación de las personas para accionar en inconstitucionalidad durante el tiempo que tuvo competencia en esta materia, es decir, en el período comprendido entre agosto de 1994 y el 23 de diciembre de 2011. Igualmente, se analizarán los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional en la materia a partir de la fecha en que fue instituido.³⁹

29. Durante la vigencia de la Constitución de 1994, podía accionar en inconstitucionalidad “cualquier parte interesada”, en adición al Presidente de la República, el Presidentes de la Cámara de Diputados y el Presidente del Senado.

³⁹ . La designación de los primeros jueces del Tribunal Constitucional tuvo lugar el 23 de diciembre de 2011 y su juramentación el 28 de diciembre del mismo año.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

30. La noción “cualquier parte interesada” fue interpretada por la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que tenía tal cualidad aquella que figurara como parte en una instancia administrativa o judicial o aquella que ha sufrido un perjuicio a consecuencia de la ejecución de un acto emanado de uno de los poderes públicos en ejecución de una ley considerada inconstitucional.⁴⁰

31. Sin embargo, posteriormente el criterio expuesto fue variado de manera significativa, pues la Suprema Corte de Justicia no solo consideró como parte interesada a quienes cumplieran con algunos de los requisitos indicados en el párrafo anterior, sino a quienes justificaran tener un interés legítimo, directo y jurídicamente protegido, o a quienes actuaran como denunciantes de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se

⁴⁰ En la sentencia de fecha 1 de septiembre de 1995, Boletín núm. 1018, de septiembre de 1995, la Suprema Corte de Justicia estableció en atribuciones constitucionales, lo siguiente: “**Considerando**, que de acuerdo a lo que dispone el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, el ejercicio de dicha acción en inconstitucionalidad pertenece al Presidente de la República, a los presidentes de una u otra Cámara del Congreso Nacional y a parte interesada hay que entender, en sentido estricto, aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional; que el ejercicio de la acción en inconstitucionalidad, por vía principal, contemplado por el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, podría dar lugar a que la ley en cuestión fuera declarada inconstitucional y anulada como tal, erga omnes, o sea frente a todo el mundo; que independientemente de esa acción la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto puede ser alegada como medio de defensa, por toda parte que figure en un proceso judicial, o promovida de oficio por todo tribunal apoderado de un litigio, y en este caso, la declaración de inconstitucionalidad será relativa y limitada al caso de que se trate;”

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

requerirá que la denuncia fuera grave y seria”.⁴¹ A partir de este último criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

32. Pasado un tiempo, la Suprema Corte de Justicia retomó el criterio original, en la medida que declaró inadmisibles una acción de inconstitucionalidad incoada por un grupo de personas, en el entendido de que estas no eran partes interesadas⁴². El cambio de criterio radicó en que en este caso el alto el tribunal

⁴¹ En la sentencia dictada el 6 de agosto de 1998, Boletín Judicial núm. 1053, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:

Considerando, de otra parte, que en armonía con el Estado de Derecho que organiza la Constitución de la República y los principios que le sirvieron de fundamento al constituirse la sociedad dominicana en nación libre e independiente, entre ellos el sistema de control de la constitucionalidad por vía de excepción, hoy ampliado mediante la instauración en 1994, con el derecho a demandar la inconstitucionalidad de la ley por vía directa debe entenderse por "parte interesada" aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional, o que justifique un interés legítimo, directo y actual, jurídicamente protegido, o que actúe como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria;”

⁴² En la sentencia dictada el 18 de diciembre 2008, Boletín Judicial núm. 1777, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente: **Considerando**, que, ciertamente, como ha sido alegado en la especie, el Poder Ejecutivo estaba en el deber ineludible de someter el acto impugnado a la sanción del Congreso Nacional, de conformidad con nuestra normativa constitucional; que, sin embargo, cuando se demanda la inconstitucionalidad o la nulidad de uno de los actos comprendidos en el artículo 46 de la Carta Magna por el no cumplimiento de un trámite que debió ser agotado por ante el Poder del Estado correspondiente, sólo puede hacerlo el mismo órgano o poder a quien la propia Constitución le atribuye esa competencia; **Considerando**, que, en consecuencia, siendo una potestad exclusiva del Senado de la República y de la Cámara de Diputados aprobar o no el préstamo a que se contraen las acciones en inconstitucionalidad en cuestión, solamente los presidentes de esas cámaras pueden ser considerados, al tenor del artículo 67 inciso 1, de la Constitución de la República, como parte interesada y, por lo tanto, con calidad para ejercer dicha acción;

Considerando, que del estudio del expediente formado en la ocasión, resulta obvio que los impetrantes no

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no tomó en cuenta que los accionantes estaban denunciando una violación a la Constitución, contrario a lo que hizo en el caso referido en el párrafo anterior.

33. En la Constitución promulgada el 26 de enero de 2010, como ya se indicó, fue sustituida la noción “cualquier parte interesada” por “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Para la Suprema Corte de Justicia, el nuevo requisito de la legitimación de los particulares queda satisfecho cuando se demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio.”⁴³ Es

ostentan la calidad de presidentes de las Cámaras Legislativas, situación específicamente prevista en el artículo 67 de la Carta Fundamental, para poder ejercer válidamente las acciones en inconstitucionalidad de que se trata, por lo que al no tener los impetrantes esa condición, procede que dichas acciones sean declaradas inadmisibles, por falta de calidad;”

⁴³ En la sentencia dictada el 19 de mayo de 2010, Boletín Judicial núm. 1194, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:

Considerando, que la propia Constitución de la República establece en su artículo 185 que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias 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;

Considerando, que en virtud del citado artículo 185 de la Constitución de la República los particulares tienen calidad para accionar en inconstitucionalidad cuando posean un interés legítimo y jurídicamente protegido;

Considerando, que una persona tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio;

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decir, que para dicho tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

34. Por su parte, el Tribunal Constitucional interpretó la noción de “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”, en la misma línea que lo hizo la Suprema Corte de Justicia, en la medida que en cada caso analizaba la vinculación o relación que tenía el accionante con la norma cuestionada.

35. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional estableció que la accionante tenía legitimación para accionar, porque en su condición de ciudadano tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de una ley que regulaba el derecho a elegir y ser elegido.⁴⁴ En otra especie, el tribunal estableció que la legitimación de una persona física estaba condicionada

(...) a que acredite un interés legítima y jurídicamente protegido. En este orden, cabe destacar que una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria la de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.⁴⁵

⁴⁴ Véase sentencia TC/0031/13

⁴⁵ Véase sentencia TC/0520/16

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

36. De gran relevancia es el precedente del Tribunal Constitucional, en el cual se desarrolla la tesis relativa a que cuando se trate de un interés difuso cualquier persona está legitimada para accionar en inconstitucionalidad⁴⁶.

37. En los precedentes señalados y en la totalidad de los casos resueltos en materia de control abstracto de constitucionalidad, el tribunal ha interpretado de manera coherente el texto de referencia, ya que en todos ellos se ha exigido la prueba de la exigencia del “interés legítimo y jurídicamente protegido”. Otra cuestión distinta es el rigor con que se ha evaluado la existencia del referido requisito, pues si nos atenemos a las estadísticas, en muy pocos casos se ha declarado inadmisibile, por falta de legitimación, una acción de inconstitucionalidad incoada por un particular, persona física o moral.

38. Los precedentes señalados en los párrafos fueron abandonados en la Sentencia núm. TC/0345/19. En el sentido, de que a partir de la indicada decisión el “interés legítimo y jurídicamente protegido” se presumirá cuando la acción de inconstitucionalidad la incoe un ciudadano dominicano. Mientras que las personas morales tienen que acreditar que están legalmente constituidas y demostrar que tienen un “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

39. Como se aprecia, en nuestro sistema ha quedado instaurada, por la vía pretoriana, la acción popular, es decir, que se ha operado un significativo

⁴⁶ Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cambio de precedente, con el cual no estamos de acuerdo, por las razones que explicamos en los párrafos que siguen.

II. Exposición de las razones que justifican este voto salvado

En la primera parte de este voto salvado tratamos algunas cuestiones generales respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, con la finalidad de facilitar la comprensión de las tesis jurídicas que estamos defendiendo. En esta segunda parte, analizaremos el criterio de la mayoría del tribunal y explicamos las razones por las cuales no compartimos dicho criterio.

A. El nuevo criterio de la mayoría del tribunal respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad

40. Durante el tiempo que el Tribunal Constitucional tiene en funcionamiento ha interpretado la noción “interés legítimo y jurídicamente protegido” de una manera muy flexible, pues en todos los casos hace esfuerzos extremos para reconocer la legitimidad de los ciudadanos, pero en ningún caso asumió la tesis relativa a que debía presumirse el “interés legítimo y jurídicamente protegido”, tesis que, como resulta obvio, supone instituir, de manera indirecta, la figura de “la acción popular”.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

41. El contenido de la decisión mayoritaria que trajo consigo la aplicación de la tesis de la acción popular fue el siguiente:

En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

47

42. Según este novedoso precedente, los ciudadanos dominicanos podrán acceder al Tribunal Constitucional por la vía de la acción directa de

⁴⁷ Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad, sin necesidad de acreditar que tienen un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, pues este requisito se presumirá. En cambio, en lo concerniente a las personas morales o jurídicas, su legitimación estará condicionada a que demuestren que están legalmente constituida y a que exista un vínculo entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada. De manera que en lo que respecta a estas últimas personas no aplica la presunción.

43. No compartimos el referido precedente, en lo que concierne a presumir el interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de la persona física, porque entendemos que de la misma manera que las personas morales tienen que acreditar el referido requisito, también deben hacerlo las personas físicas, en la medida pues lo contrario implica modificar un precepto constitucional claro y preciso, como lo es la parte *in fine* del artículo 185.1, tal y como lo explicaremos más adelante.

44. Para justificar el cambio de precedente, la mayoría del tribunal expuso en la sentencia que sentó dicho cambio los motivos que se desarrollan en los párrafos que copiamos a continuación:

Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.⁴⁸

En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.⁴⁹

Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de

⁴⁸ Véase párrafo núm.8, letra, l de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

⁴⁹ Véase párrafo núm.8, letra m de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acuerdo a las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este Tribunal Constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.⁵⁰

45. De la lectura de los párrafos transcritos se pueden extraer los argumentos que sintetizamos a continuación:

- a. Según el criterio mayoritario, del estudio de los precedentes del Tribunal Constitucional se advierte la atemperación de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, con la intención de que los ciudadanos y las personas jurídicas legalmente constituida tengan la opción de fiscalizar la inconstitucionalidad de las normas, sin mayores complicaciones u obstáculos.
- b. La vaguedad e imprecisión de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, requiere la reorientación de su enfoque, en aras de ampliarlo, en aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal y sobre los Procedimientos Constitucionales.

⁵⁰ Véase párrafo núm.8, letra n de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. La acción directa de inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana que tiene su fuente en las cláusulas de soberanía popular y del Estado Social y Democrático de Derecho, previsto en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana.

B. Nuestra posición respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad

Esta parte del voto tiene dos secciones. En la primera analizo y respondo los argumentos desarrollados por la mayoría para justificar su tesis y en la segunda examino el acta núm. 54, de fecha 19 de octubre de 2009, levantada en una de las reuniones celebradas por la Asamblea Revisora de la Constitucional y en la cual se discutió la cuestión de la legitimación.

B.1. Análisis y respuesta a la tesis mayoritaria

En los párrafos que siguen explicaremos las razones por las cuales consideramos que la mayoría del tribunal modificó el artículo 185 de la Constitución, en lo relativo a la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, en lugar de interpretarlo como lo había hecho hasta la fecha de la sentencia que instituyó el cambio de precedente.

46. Respecto del primer argumento, estamos contestes con la mayoría de este tribunal en lo que concierne a que del estudio de los precedentes establecidos

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por el tribunal en materia de legitimación de las personas físicas y morales se advierte una notable atemperación de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido” orientado a facilitar el acceso al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad. Se trata de una línea jurisprudencial positiva, en la medida que corresponde al Tribunal Constitución darle contenido, en su condición de último intérprete de la constitucionalidad, a las disposiciones constitucionales, en aras de que se hagan realidad los fines de la justicia constitucional, como son la protección de los derechos fundamentales, la supremacía constitucional y la preservación y funcionamiento del orden constitucional.

47. La apertura exhibida por el tribunal en la materia tiene dos lecturas, desde mi punto de vista. Por una parte, evidencia el reconocimiento de que el acceso de las personas físicas y morales al Tribunal Constitucional por la vía de la acción en inconstitucionalidad fue condicionado por el constituyente a que se demostrara “un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Esta convicción es la que explica que en cada caso conocido en la materia se fiscalizara el cumplimiento del referido requisito procesal. Por otra parte, se evidencia una considerable flexibilidad al momento de establecer la acreditación del mencionado presupuesto procesal.

48. En este sentido, la referida línea jurisprudencia no debió servir de fundamento para deducir, muy forzosamente y sin necesidad, del texto constitucional la figura de la “acción popular”, sino para sustentar la

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inexistencia de dicha figura, pues de existir la misma, el Tribunal Constitucional no hubiera exigido, durante más de siete años, la acreditación del “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

49. Respecto del segundo argumento, en este la mayoría del tribunal sostiene que la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido” es “vaga e imprecisa”, y que por esta razón se hacía necesario reorientar el enfoque hecho hasta la fecha, con la finalidad de ampliarlo. La ampliación, como ya hemos visto, consistió en presumir el requisito procesal indicado e instaurar pretorianamente la figura de la “acción popular”. Esta reorientación la sustentó la mayoría del tribunal en los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales.

50. Contrario a lo afirmado por la mayoría del tribunal, la expresión de referencia es muy precisa, pues alude a que todo accionante tiene que demostrar “un interés legítimo y jurídicamente protegido”, lo cual supone establecer el perjuicio que la aplicación de la norma cuestionada le causaría. Vaga e imprecisa era la expresión “cualquier parte interesada”, prevista en la parte *in fine* del artículo 61 de la Constitución anterior. Oportuna es la ocasión para que se reflexione sobre las razones por las cuales el constituyente de 2010 y el legislador de 2011, optó por no utilizar la expresión “cualquier parte interesada”.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

51. Este cambio tuvo por finalidad, según veremos cuando analicemos los debates que tuvieron lugar en el seno de la Asamblea Revisora, evitar que se repitiera la experiencia vivida con la Suprema Corte de Justicia, cuando esta ejerció control de constitucionalidad e interpretó la expresión “cualquier parte interesada” como si se tratara de la figura de la “acción popular”.

52. No obstante el cambio de la expresión, la mayoría de este tribunal no ha tenido obstáculo para entender que en nuestro sistema existe “acción popular”, lo cual me parece que, con el mayor respeto que me merece dicho criterio mayoritario, que estamos en presencia de un desconocimiento de la decisión tomada por el constituyente derivado.

53. La “reorientación” para ampliar el enfoque dado por el tribunal a la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido” se sustentó, como indicamos anteriormente, en los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la Ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

54. Lo primero que llama la atención de esta tesis es que no se explica la relación que existe entre presumir el “interés legítimo y jurídicamente protegido” y dichos principios. Es decir, que no se indica la manera en que el constituyente desconoció los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

informalidad, al condicionar el acceso al Tribunal Constitucional de las personas físicas y morales.

55. Entendemos que el hecho de que el constituyente haya exigido a los particulares que demuestre un “interés legítimo y jurídicamente protegido” no viola los referidos principios, tal y como quedará evidenciado en los párrafos que siguen.

56. El principio de accesibilidad es uno de los tres componentes de la tutela judicial efectiva, siendo los dos restantes, el derecho a una decisión en un plazo razonable y el derecho a la ejecución de la sentencia. Para los fines de este voto, solo interesa el análisis del acceso a la justicia, el cual se concretiza cuando el ordenamiento contempla los mecanismos que permiten a las personas exigir sus pretensiones ante un tribunal.

57. Sin embargo, el principio de accesibilidad no supone, como parece entenderlo la mayoría de este tribunal, que el constituyente y el legislador deban abstenerse de establecer requisitos procesales para accionar, pues lo contrario implicaría el desorden y la anarquía del sistema.

58. Obviamente, lo anterior no implica que entendamos que el constituyente y el legislador tengan la potestad de establecer requisitos procesales irracionales, sin sentido y que solo sirvan para entorpecer la administración de justicia. No,

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reconocemos que dicha facultad tiene límites y, en consecuencia, puede ser objeto de cuestionamientos.

59. El principio de accesibilidad no autoriza al Tribunal Constitucional a desconocer requisitos sustanciales de orden procesal establecidos por el legislador y, menos aún, si los mismos los previó el constituyente, como ocurre en la especie. La correcta aplicación de dicho principio se produce cuando el tribunal interpreta el “interés legítimo y jurídicamente protegido” al amparo de otros principios esenciales del sistema, como son el *pro homine* y *pro libertatis*. En esta dirección fue que se consolidó la línea jurisprudencia sobre la materia que hoy, lamentablemente, se está abandonando.

60. En efecto, una revisión de las sentencias dictadas en la materia permite advertir la flexibilidad mostrada por el tribunal al momento de verificar la acreditación del requisito del “interés legítimo y jurídicamente protegido”, con lo cual se estaba siendo respetuoso del principio de accesibilidad.

61. Respecto del principio de informalidad, entendemos que este tampoco impide que se establezcan requisitos para acceder ante un tribunal, pues este principio hace referencia a que no deben consagrarse formalidades innecesarias y que se constituya en un obstáculo para acceder a la justicia. Es importante tener en cuenta que los requisitos de admisibilidad, como el que nos ocupa, no son de pura forma, sino que están vinculados con principios esenciales del sistema de justicia. Por otra parte, el principio de informalidad no debe

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interpretarse de la misma manera en todos los procesos constitucionales, ya que la naturaleza de los mismos difiere.

62. Así, por ejemplo, cuando se trata de la acción de inconstitucionalidad se exigen determinados requisitos que no aplican para la acción de amparo, ya que esta última es, esencialmente, informar. En este sentido, en la acción de inconstitucionalidad se exige, contrario a lo que ocurre en materia de amparo, el ministerio de abogado, así como que la instancia esté rigurosamente motivada, so pena de ser declarada inadmisibile, en aplicación de lo previsto en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

63. Respecto del principio de constitucionalidad, es oportuno destacar que el mismo hace referencia a la responsabilidad que tiene el Tribunal Constitucional y los tribunales del Poder Judicial de defender el principio de supremacía de la Constitución, lo que en modo alguno supone que sea necesario la implementación de la figura de la “acción popular” para que estos órganos puedan cumplir con dicha obligación.

64. Respecto de la efectividad, se trata de un principio referido a que los jueces deben conocer los procesos constitucionales imbuidos del deseo de proteger la integridad de la Constitución, los derechos fundamentales y el orden constitucional. En la especie que nos ocupa la aplicación del principio supone el respeto de un texto constitucional que, como el artículo 185, condiciona la

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legitimación de los particulares, en materia de acción directa de inconstitucionalidad, a que demuestren un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, no en modificar dicho texto.

65. El tribunal actúa de manera efectiva, cuando interpreta con flexibilidad y bajo la orientación de los principios *pro homine* y *pro libertatis*, el requisito procesal de referencia, no presumiéndolo y estableciendo pretorianamente la figura de la “acción popular”, como erróneamente lo ha entendido la mayoría de este tribunal.

66. Respecto del tercer argumento, en este la mayoría del tribunal concibe la acción directa de inconstitucionalidad como un mecanismo de participación ciudadana que tiene su fuente en las cláusulas de soberanía popular y del Estado Social y Democrático de Derecho, previstas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana. Este argumento no se desarrolla, como ocurre con los demás que hemos analizado.

67. Para comprender correctamente el sistema de justicia constitucional dominicano y de cualquier otro país, no puede perderse de vista que no existen democracias directas, sino democracias representativas. Esto es lo que explica que, en la mayoría de los sistemas, si bien los ciudadanos tienen la posibilidad de incidir en los asuntos públicos no lo hacen directamente, sino a través de las autoridades que han elegido. Sus representantes. En el caso de la defensa de la supremacía de la Constitución lo hacen, vía el Presidente de la República, un

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

número determinado de legisladores o el Defensor del Pueblo. De manera que estamos de acuerdo con la mayoría cuando afirma que el control de constitucionalidad fue previsto para que el ciudadano pueda defender la supremacía de la Constitución, sin embargo, el ejercicio de este derecho lo hace, generalmente, a través de sus representantes. No directamente.

68. En el sistema de justicia constitucional dominicano, como en la mayoría de los sistemas de justicia del Continente Americano, la legitimación del ciudadano para accionar en inconstitucionalidad está condicionado; mientras que en el Continente Europeo el ciudadano carece, generalmente, de legitimación. Todo lo cual se enmarca en la lógica, según la cual la participación directa del ciudadano en las decisiones públicas, es excepcional y, en consecuencia, requiere de una habilitación expresa del constituyente o del legislador.

69. La cláusula de la soberanía popular supone que el poder reside en los ciudadanos y que los representantes no son más que mandatarios. Sin embargo, mientras los representantes mantengan su mandato es a ellos a quienes corresponde tomar las decisiones políticas. Esto es lo que explica, por ejemplo, que la iniciativa legislativa no corresponda a cada uno de los ciudadanos, sino a los legisladores, Presidente de la República, Suprema Corte de Justicia y la Junta Central Electoral. De la misma manera que no se viola el principio de soberanía popular porque un solo ciudadano no pueda introducir un proyecto de ley de manera directa, tampoco se viola dicho principio porque se condicione la

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legitimación de los particulares a que demuestre un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como de manera expresa lo estableció el constituyente dominicano.

70. La Constitución vigente consagra la iniciativa legislativa popular, lo cual supone una modalidad de ejercicio de democracia directa. Esto no existía hasta el 26 de enero de 2010, fecha de proclamación de la actual Constitución. Pero esto no significa que la inexistencia de dicha figura implicara una violación al principio de soberanía popular. Es incuestionable que según este principio todo el poder reside en el pueblo, pero en las democracias que existen en el mundo dicho poder se ejerce por la vía de la representación, a menos de que, insistimos, haya una habilitación expresa por parte del constituyente o del legislador, verbigracia la iniciativa popular o el referendo.

71. En el caso particular de la República Dominicana, el principio de la representación está claramente delimitado. En efecto, en el artículo 2 de la Constitución se establece que: *“La soberanía popular reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o de forma directa en los términos que establece esta Constitución y las leyes”*. No cabe dudas, que la representación es la regla y la participación directa en las decisiones política es la excepción. Esto supone, como ya hemos indicado, que la participación directa de los ciudadanos requiere de una habilitación constitucional o legal.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

72. En este orden, un sistema de justicia constitucional que solo habilite a determinados órganos políticos para accionar en inconstitucionalidad como existe en la mayoría de los países del Continente Europeo, no viola el principio de soberanía. Si el principio de soberanía popular no se viola cuando el ciudadano no puede acceder directamente al Tribunal Constitucional, menos se viola en los sistemas de justicia constitucional que, como el dominicano, no impide dicho acceso, sino que lo condiciona a la acreditación de un requisito carente de complejidad y que el Tribunal Constitucional podía interpretar de manera flexible, como precisamente lo hizo durante más de siete años.

73. En otro orden, es cierto que cualquier violación constitucional incide negativamente en los ciudadanos, pero también es cierto que no todas las violaciones tienen el mismo nivel de incidencia. Esta diferencia fue la tomada en cuenta para condicionar la legitimación de los ciudadanos y es aquí donde reside la justificación de la exigencia del “interés legítimo y jurídicamente protegido”. En la lógica del sistema, las violaciones constitucionales que no conciernen directamente al ciudadano, este no puede cuestionarla directamente sino a través de sus representantes y aquellas que les afectan directamente puede cuestionarla sin intermediario.

74. Como se aprecia, el condicionamiento de la legitimación de los particulares a que demuestre el interés legítimo y jurídicamente protegido, no se debe a que los redactores de la Constitución tuvieran una mentalidad civilista como

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

frecuentemente se repite. Nada de eso, pues la realidad es que su explicación hay que buscarla en la esencia misma de la democracia representativa.

75. La mayoría del tribunal también fundamenta su tesis en la Cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho. En este orden, se asume que el hecho de que el Constituyente haya definido la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derecho⁵¹, le cierra la posibilidad de condicionar el acceso de los ciudadanos al Tribunal Constitucional y menos aún prohibirle dicho acceso.

76. En otras palabras, lo que se plantea es que, si el constituyente consagró dicha cláusula, por vía de consecuencia, queda obligado a instaurar la figura de la “acción popular” y que, en la eventualidad de que no ocurra así, los Tribunales Constitucionales quedan habilitados para establecerla pretorianamente. Nosotros consideramos que se trata de una tesis absolutamente incorrecta, por las razones que explicamos a continuación.

77. La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho tiene su origen en el constitucionalismo alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Lander y quedando consolidada con su incorporación en la Ley Fundamental de Bon, en

⁵¹ Según el artículo 7 de la Constitución: “*La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos*”.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el artículo 20.1, en el cual se define a la República Federal de Alemania como un Estado “federal, democrático y social”.⁵²

78. De manera que se trata de una cláusula que nace del constitucionalismo social alemán y resulta que en el sistema de justicia constitucional de ese país no existe la figura de la “acción popular”, un dato relevante que debió valorar la mayoría del Tribunal antes de pretender justificar la creación pretoriana de la referida figura procesal en dicha cláusula.

79. Ahora bien, ¿Cuál es el significado de esta cláusula? Sobre esta cuestión se afirma que ella constituye uno de los rasgos que diferencia el Estado democrático posterior a la Primera Guerra Mundial de su forma de manifestación anterior, pues, se entiende que aunque el Estado es, desde el origen de la sociedad, producto del contrato social, y en consecuencia, los individuos fueron convertidos en ciudadanos, históricamente fue un poder representativo de solo una parte de la sociedad, en la medida de que producto de los mecanismos de restricción del sufragio o de las manipulaciones electorales, la mayor parte de la sociedad estuvo excluida del proceso político.⁵³

80. La democratización y socialización del Estado fue el producto de un proceso que inició a finales del siglo XIX, con la incorporación al proceso político de una nueva clase social representada políticamente por los partidos obreros,

⁵² Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145

⁵³ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamentalmente los partidos socialistas, y con la extensión progresiva del sufragio. Esta evolución transformó el Estado formalmente democrático y en un verdadero Estado Social y Democrático de Derecho, es decir, un Estado garantista del individuo frente al poder y en el intercambio con los demás ciudadanos; pero también un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y de manera muy especial con aquellos sectores más desfavorecidos.⁵⁴

81. Actualmente los Estados de los países democrático se ocupan no solo de garantizar los derechos de los ciudadanos frente al Estado y los particulares, sino también de satisfacer las necesidades sociales, es decir, que en estos países pueden definirse como Estados Sociales y Democráticos de Derecho, lo cual no significa que, como lo pretende la mayoría de este tribunal, que el constituyente y el legislador de dichos países esté obligado a implementar la figura de la “acción popular” y que de no hacerlo inobserva la referida cláusula.

82. Todo lo contrario, en la mayoría de estos sistemas no existe la “acción popular”, ya que el acceso de los ciudadanos al tribunal por la vía de la acción de inconstitucionalidad, en algunos casos está prohibido y, en otros casos, está condicionado.

⁵⁴ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B.2 El constituyente de 2010 excluyó expresamente la “acción popular”

83. Para que no quede dudas de que el constituyente dominicano excluyó deliberadamente la figura de la “acción popular” en materia de acción directa de inconstitucionalidad, en los párrafos que siguen analizaremos el acta núm. 54, levantada en la sesión de la Asamblea Revisora de la Constitución celebrada en fecha 19 de octubre de 2009, y en la cual fue discutida la cuestión relativa a la legitimación de los particulares.

84. En esta sesión los representantes de los dos partidos mayoritarios, (en ese momento): el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) propusieron respecto del Tribunal Constitucional lo que copiamos a continuación:

El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancias del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo. 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares. 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

85. Hecha la propuesta anterior, se inició el debate, el cual se centró en lo relativa al requisito previsto para que los particulares pudieran acceder al Tribunal Constitucional, por la vía de la acción de inconstitucionalidad. En este orden, en dicho debate destacan la intervención de la asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández; así como la del asambleísta Julio César Valentín Jiminián. La primera propugnó por una legitimación incondicionada de los ciudadanos, es decir, por lo que se conoce como la “acción popular”, mientras que el segundo defendió la propuesta de los partidos mayoritarios, en la cual, como ya hemos indicados, la legitimación de los particulares se condicionaba a que demostraran un “interés jurídico y legítimamente protegido”. Las posiciones de ambos asambleístas se copian a continuación y luego se analizan.

86. El texto de la intervención de la asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández es el siguiente:

Asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández: “Presidente, mire, en el artículo que es el artículo relativo a los derechos de ciudadanía, la Asamblea determinó eliminar el numeral 7), que establecía como un derecho de ciudadanos demandar la inconstitucionalidad de las normas o actos jurídicos de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley. Aunque muchos asambleístas no lo quieran reconocer, eliminar eso constituye una disminución al derecho de una garantía fundamental y mucho más en una Constitución que pretende tener un Estado social, democrático y de derecho. Si nosotros en el numeral 1) mantenemos que

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la acción directa en inconstitucionalidad de la ley sólo la pueden demandar el Presidente de la República, los Presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara del Congreso, el Presidente de la Suprema o el Defensor del Pueblo o las personas que tengan un interés jurídicamente protegido en esta Constitución, humildemente a mí me parece que eso es una limitación y es una elitización de la materia constitucional, ¿por qué?, porque los presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los legisladores, somos parte interesada porque nosotros hacemos la ley. Entonces, hacemos una ley y si uno de nosotros, o una tercera parte, la considera inconstitucional pudiéramos ir a la instancia en una acción directa. Ahora, a mí no me parece justo el que un ciudadano, para ir al Tribunal Constitucional, tenga que probar que tiene un interés jurídicamente protegido, porque la condición de ciudadano tiene que ser inherente al derecho de incoar la acción en inconstitucionalidad, como lo previó la Constitución reformada en el 1994, y como lo estableció la Suprema Corte de Justicia en el 1998. Por lo que, yo creo que en ese texto lo primero que debe tener el derecho de demandar la inconstitucionalidad por vía directa ante el Tribunal Constitucional es todo ciudadano, porque no tenemos en esa condición que demostrar que tenemos el interés jurídicamente protegido, porque mantener eso es tener que probarle a los jueces que el interés está jurídicamente protegido, y para mí eso es una lesión a los derechos fundamentales de ciudadanía. Es posible que esto que yo estoy proponiendo no se apruebe, pero yo quiero

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que conste en acta que alguien lo dijo, porque cometimos el error de quitarlo en el artículo 50 y eso vulnera un derecho fundamentalísimo, ¡fundamentalísimo!, porque no es verdad que el ciudadano, en un estado social, tiene que probar el interés jurídicamente protegido para incoar la acción, porque si no tiene que probarlo en el procedimiento de la vía difusa en cualquier tribunal, tampoco tendría que probarlo en la justicia constitucional, que fundamentalmente la prerrogativa del Tribunal Constitucional es someter el ejercicio del poder político y público a la Constitución, y cualquier ciudadano o ciudadana tiene que tener ese derecho, esa facultad garantizada, sin tener que demostrarle al juez que tiene un interés jurídicamente protegido, porque cuando me ponen como ejemplo Los Haitises, nada más no son los de Gonzalo los que tienen derecho al medio ambiente y derecho sobre Los Haitises, lo tenemos todos, porque contemplamos que en la Constitución todos tenemos el libre derecho al medio ambiente y a cualquier otra cosa, y a cualquier otro derecho contemplado en la propia Constitución. Claro que en el caso del medio ambiente todo el mundo podrá tener la acción directa, porque ése es un derecho colectivo o difuso, pero yo creo que establecer que sólo personalidades tengan derecho a incoar la acción en inconstitucionalidad, sería una justicia constitucional de élites. Por lo que, yo propongo formalmente que la acción en inconstitucionalidad de manera directa esté abierta a cualquier ciudadano o ciudadana, y que se elimine 'que tenga un interés jurídicamente protegido, de conformidad con la Constitución', para que diga: 'o de las personas de conformidad

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con los procedimientos establecidos en la ley’. Aunque me quede sola otra vez, creo que es lo jurídicamente justo, y el único mecanismo que restablece el daño que se hizo cuando se eliminó del artículo 50 la prerrogativa ciudadana de incoar de manera directa la inconstitucionalidad de toda norma o todo acto jurídico. El que tenga oídos para oír, que oiga, y el que no, que se haga el sordo”.

87. Mientras que el texto de la intervención del asambleísta Julio Cesar Valentín Jiminián es el siguiente:

Asambleísta Vicepresidente en funciones de Presidente, Julio César Valentín Jiminián: “*Quiero fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana y la posición que hemos consultado y que respaldará el Partido Revolucionario Dominicano. El Partido Reformista no está presente, excepto el presidente de la Comisión de Verificación, Frank Martínez, y quiero al momento de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana, sí, está también Félix Vásquez, quiero además de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana desmontar lo que estimo es un error y es querer decir, querer afirmar, que un Estado social y democrático de derecho supone la premisa de que de manera abierta cualquier ciudadano, aún sin interés legítimo, pueda intentar una acción directa en inconstitucionalidad, y esa afirmación es falsa de toda falsedad, no es una prerrogativa sine qua non que para que un Estado sea social y*

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

democrático de derecho deba establecerse la acción popular en inconstitucionalidad. Ni estuvo fijada en la Constitución de 1994, interpretada antojadizamente por la actual Suprema Corte de Justicia en ocasión de discutirse lo que fue la aprobación de ambas cámaras legislativas de la ley de la judicatura; hicieron una interpretación declarando inconstitucional a partir de una acción que intentó una organización de la sociedad civil, posición que algún tiempo después, una decena de años después, modificaron estableciendo qué pretendió el legislador cuando dijo 'cualquier parte interesada'. España es un Estado social y democrático de derecho y el constitucionalismo iberoamericano de hoy, incluyendo todas las reformas que se han hecho a principios del Siglo XXI y todas las que se hicieron en la última década del Siglo XX...yo les pido que me escuchen, como yo escuché. En todas las constituciones de Iberoamérica, en todas, excepto en la colombiana, en ninguna existe lo que aquí se ha pretendido vender como una acción popular en inconstitucionalidad y que su no incorporación sería un acto de retroceso, ¡falso de absoluta falsedad!, ¡a nosotros no nos van a sorprender!; que sea un derecho de cualquier ciudadano o de cualquier asambleísta defender ese criterio, ¡perfecto!, pero no hay tal regresión, porque la regresión es conforme o de acuerdo a lo que tenemos en la actualidad. Regresión o retroceso sería si no estuviésemos ampliando las atribuciones o derechos; es avance porque estamos desmontando esa atribución a la Suprema Corte de Justicia, cargada de responsabilidades administrativas, cargada de un sinnúmero de recursos de casación,

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cargada de una cantidad de recursos o de acciones en inconstitucionalidad no falladas, ahora tendremos una justicia constitucional pronta y adecuada. Si Francia es un Estado social y democrático de derecho y no tiene la acción popular; si Holanda es un Estado social y democrático de derecho y no tiene acción popular; Suecia es un Estado democrático y de derecho y todos los Países Bajos, que son los de mayor configuración y tradición democrática aún en los momentos de mayores traumas autoritarios del mundo, esos países se mantuvieron en una actitud y una defensa enorme de los principios democráticos. En consecuencia, establecer que no establecer la acción directa en inconstitucionalidad como una atribución o como una acción popular es una negación de principios elementales del Estado social y democrático de derecho, nosotros le decimos: ¡no es verdad!, se puede establecer, pero no es ése el argumento más razonable. Segundo, España, que es el Estado del cual nosotros tenemos mayores influencias en nuestra tradición constitucional en los últimos tiempos sólo permite la acción en inconstitucionalidad en dos casos; la acción directa la tienen reservada las autonomías, las Cortes Generales, es decir, el Tribunal, el Congreso, otros órganos del Estado y cuando son derechos difusos que sólo son dos, aquí son más, sólo dos: derechos urbanísticos y derechos medioambientales. Lo que aconteció con el tema de la cementera cualquier ciudadano del país podía intentarlo, si el Presidente de la República Dominicana, sea quien sea, mañana dispone que la zona colonial se transfiera a una institución extranjera, turística,

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para explotar esta zona que es patrimonio cultural e histórico de la República Dominicana, cualquier ciudadano, sin demostrar que tiene interés legítimo, sólo por ser un derecho difuso tiene derecho a intentar acción directa en inconstitucionalidad. Cualquier ciudadano tiene derecho a intentar una acción directa en inconstitucionalidad si alguna empresa privada, si el propio Estado, si una concesión atenta contra un recurso natural, puede, perfectamente cualquier ciudadano intentar una acción directa en inconstitucionalidad. ¿Avance o retroceso?, ¡irrefutable avance! Cuando aquí se habla de que uno de los derechos difusos es la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y de la flora, una actuación que ponga en riesgo la zona endémica de los bubies en la isla contigua a Montecristi, cualquier ciudadano puede intentar una acción directa si el Estado o cualquier órgano toma una determinación mediante un acto e intentar la acción directa, popular, ante el Tribunal Constitucional. Estamos avanzando, probablemente no en los propósitos que todos soñemos, pero la mejor ley, aprendí, en los primeros años de mi ejercicio como legislador, no es la que yo pretendo, sino la que es materialmente posible en un momento histórico determinado. Cuando la preservación del patrimonio cultural, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio histórico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio urbanístico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio artístico nacional, otro derecho difuso; la preservación arquitectónica y arqueológica, otro de los derechos difusos. ¡No es verdad que son sólo tres derechos difusos que estamos

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*estableciendo!, tenemos derechos difusos y por tanto el derecho a la potestad de cualquier ciudadano a intentar una acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué?, si la Constitución del año 1994 pretendía establecer que era un derecho de todo ciudadano la acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué razón estableció al Presidente de la República con facultad?, él es un ciudadano, ¿Por qué estableció al presidente de ambas cámaras legislativas?, él es un ciudadano, (a viva voz se escuchó a la **asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández** decir: ‘Son ciudadanos especiales’) ahora le estamos estableciendo el Defensor del Pueblo, pero además de eso, además de los presidentes de las cámaras legislativas, que como en el caso actual, los presidentes de las cámaras legislativas son del mismo partido del Presidente de la República, se le está atribuyendo la potestad de la acción directa en inconstitucionalidad, ¿saben a quién?, a un tercio, a la minoría que haya advertido en el Parlamento: ‘ésa ley que pretenden aprobar es inconstitucional y sólo la irracionalidad de la mayoría puede imponerla’, si la impone la mayoría partidaria tiene derecho no sólo el Presidente, como dice la Constitución del 1994, sino una minoría que fue aplastada y no fue escuchada en la discusión constitucional, ¿es avance o retroceso?, ¡improtestable avance!, ¡improtestable! Y no es verdad que se quiere elitizar, no es verdad que se quiera ‘elitizar’, como se busca, probablemente, algún titular en el día de mañana no lo podemos permitir, porque aquí no hay ni malos ni buenos legisladores, aquí no hay ni patriotas, ni antipatriotas, aquí nosotros, como hicieron*

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los españoles en el año 1978, fueron capaces de asumir, cada partido, para ajustar una Constitución que les permitiera la vida pacífica en democracia después de la transición de esa prolongada dictadura de Franco, fueron a votar por las posiciones partidarias y tienen una Constitución a la que se le movilizaron millones de personas en contra, diciendo: ‘Ésta no es mi Constitución’, afortunadamente es la minoría la que está con esas ‘voces agoreras’ en República Dominicana, minoría que respetamos, fragmentos que respetamos y aceptamos su movilización y su protesta, pero esta Constitución, que hoy aprobamos, y ese Tribunal Constitucional, en esa fórmula, es correcta. Apoyamos la propuesta de Pelegrín Castillo de que los estados de excepción no deben estar revisables en inconstitucionalidad por los traumas que puede generar. Creemos el Tribunal, pero no hagamos de este Tribunal Constitucional un espacio institucional para dioses, sino para seres humanos que van a arbitrar, que van a conocer en la jurisdicción lo relativo a una acción que contraría la Constitución de la República. Si en el año 1994 se hubiera querido decir que fuera abierta la acción en inconstitucionalidad, como sólo existe en dos países del mundo, en Colombia, y en ese país que después de la Segunda Guerra Mundial se ha ganado el título de una de las democracias más configuradas, que es Alemania, esa Alemania de post-guerra ha configurado toda una estructura legal, constitucional e institucional que le dice ‘no más a aquellos resabios autoritarios del pasado’. Hoy nosotros queremos invitar a esta Asamblea a votar por la siguiente posición: primero, en

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuanto al artículo 189, planteamos que el texto diga 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. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria’. Es decir, que ahí sólo se está agregando una ‘y’, es el mismo texto. Apoyamos la Comisión. Al 190. La propuesta del Partido de la Liberación Dominicana, suscrita por el Partido Revolucionario Dominicano, dice: ‘El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancias del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo. 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares. 4) Cualquier otra materia que disponga la ley’. ¿Por qué estamos estableciendo ‘cualquier otra materia que disponga la ley’? ¡Señores, para no trancar el juego! ¿Por qué todas las potestades, todas las atribuciones, los legisladores que fueron a la Asamblea Nacional en el año 2009 le tuvieron que decir a los legisladores de las próximas décadas, a los valores democráticos variables de las futuras

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

generaciones tenemos que decirles todas las atribuciones?, déjenles algo a los legisladores del futuro. En consecuencia, particularmente yo entiendo que en algún momento se va a incorporar los recursos de apelación contra las acciones de amparo, yo lo creo, en un mes, en dos meses, en cinco meses, en diez meses, pero cualquier otra atribución que se vea en el futuro (...)

88. Del contenido de los párrafos transcritos se advierte claramente que en el seno de la Asamblea Revisora de la Constitución se discutió ampliamente la cuestión de la legitimación para accionar de los ciudadanos. Esta constancia es muy importante, porque demuestra que el modelo seguido en materia de legitimación para accionar en inconstitucionalidad se consagró en la Constitución de manera reflexiva, es decir, que hubo una decisión consciente y deliberada.

89. De manera que en el seno de la Asamblea Revisora de la Constitución tuvo lugar un debate orientado a determinar cuál de los modelos debía seguirse. Recuérdese que, como lo indicamos en la primera parte de este voto, desde nuestro punto de vista los modelos son tres: el cerrado, exclusión de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, semiabierto, reconocimiento condicionado de la legitimación de las personas y, el abierto, en el cual la sola condición de ciudadano habilita para accionar en inconstitucionalidad, es decir, “acción popular”.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

90. La evidencia de que se produjo un debate consciente respecto del modelo que debía seguirse en la materia que nos ocupa, la constituye la intervención de otro de los asambleístas, el diputado Rafael Porfirio Calderón Martínez, pues este afirmó de manera precisa que

Ahora, os toca determinar si nos acogemos a mantener el criterio de un interés jurídicamente protegido, que ya hay jurisprudencia, o si decidimos generar un ambiente donde cualquier ciudadano pueda accionar en el control concentrado, que es lo que estamos discutiendo ahora, el control concentrado, si pudiera, para que luego se determine su calidad, porque los tribunales evalúan ciertamente la competencia y la calidad de quienes intervienen. En esa tesitura, honorables asambleístas, pienso que es prudente qué dadas las experiencias acumuladas a partir del 1994, con el control concentrado, fijemos un criterio hacia futuro para poder evaluar el criterio que hoy se presenta en el artículo 190.

91. Dicho lo anterior, sintetizaremos las posiciones de los referidos asambleístas. En este orden, Bonilla Hernández indicó que condicionar la legitimación de las personas a que acrediten un “interés legítimo y jurídicamente protegido” no es coherente con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, pues según ella el derecho a accionar en inconstitucionalidad es un derecho de ciudadanía. Esta posición fue rebatida por el asambleísta Valentín Jiminián, quien destacó que el hecho de que la

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

República Dominicana se haya definido como un Estado Social y Democrático de Derecho no obliga al constituyente a consagrar la figura de la “acción popular”.

92. Lo que en definitiva plantea el asambleísta Valentín Jiminián es que nada impide que en un Estado Social y Democrático de Derecho se adopte una modalidad de legitimación distinta a la de la “acción popular”, como lo han hecho la mayoría de los países del mundo. Nosotros entendemos que esta es la posición correcta, por las razones que ya hemos explicado y a las cuales nos remitimos.

93. No cabe dudas de que la posición defendida por el asambleísta Valentín Jiminián, no solo es la correcta, sino que, además, fue apoyada mayoritariamente por los demás los asambleístas, pues es importante tener en cuenta que el artículo 185 de la Constitución donde se consagra la cuestión de la legitimación obtuvo 99 votos de un total de 114 asambleístas. A lo anterior hay que agregar que cuando fue discutido el texto relativo a los derechos de los ciudadanos, se propuso incluir entre los mismos la prerrogativa de accionar en inconstitucionalidad, propuesta que no fue acogida, ya que el texto que rige la materia, artículo 22 de la Constitución vigente, no lo contempla.⁵⁵

⁵⁵ El texto relativo a los derechos de ciudadanía fue discutido en la sesión de la Asamblea Revisora de fecha 29 de septiembre de 2009 y, según se indica en el acta núm. 045, levantada en la referida fecha, en la propuesta hecha por la comisión verificadora sobre el tema se consideró el derecho a accionar en inconstitucionalidad como uno de los derechos de ciudadanía. Sin embargo, el asambleísta Alejandro Montas solicitó que se excluyera dicho derecho, solicitud que fue acogida, con una votación de 112 votos a favor y 48 en contra. Actualmente los derechos de ciudadanía están consagrados en el artículo 22 de la Constitución, texto según el

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

94. Por otra parte, en el artículo 28.2 del proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales se establecía la presunción del “interés legítimo y jurídicamente protegido”, aspecto este que fue eliminado, pues la ley vigente sobre la materia no contempla dicha presunción. En efecto según el indicado texto:

(...) 2. En las acciones dirigidas contra leyes, reglamentos y disposiciones normativas dictadas por los poderes públicos, órganos constitucionales u otras autoridades se presume que toda persona tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido en tanto eventual destinatario de la norma atacada en inconstitucionalidad. Los mismos se presumen tener un interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar directamente en inconstitucionalidad. Si los actos cuestionados vulneran derechos colectivos y del medio ambiente o intereses colectivos y difusos tendrán interés para accionar las mismas personas legitimadas para interponer acciones de amparo colectivos.

95. El hecho de que el constituyente haya rechazado la idea de considerar entre los derechos de ciudadanía el derecho a accionar en inconstitucionalidad e

cual: ”Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; 2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo; 3) Ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes; 4) Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto; 5) Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

igualmente, el hecho de que el legislador haya descartado la idea de presumir el “interés legítimo y jurídicamente protegido”, constituyen elementos que despejan la más mínima duda respecto de que la figura de la acción popular es extraña a nuestro sistema de justicia constitucional. En este orden, la línea jurisprudencial, que ahora se abandona (revisión de la legitimación de los particulares, de manera casuística) es la correcta.

96. Respecto de esta cuestión, Alan Brewer Carías ha sostenido que al condicionarse el acceso de los particulares al Tribunal Constitucional por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad a la acreditación de un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, quedó eliminada

(..) toda posibilidad de que la acción en inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela. A tal efecto, en el Proyecto enviado al Senado por el Presidente de la República 2010 (art. 99), se disponía que frente a los actos normativos se presumía siempre que toda persona tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido, con lo que la acción de inconstitucionalidad contra los actos normativos, se configuraba como una acción popular, pudiendo cualquier persona interponerla. No estableciéndose en el texto de la Ley Orgánica esta presunción legal, es forzado que se interprete que todo ciudadano siempre tiene “interés legítimo” en la

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*constitucionalidad de los actos estatales, y que dado el principio constitucional de la supremacía, se presume que por ello ese interés en la constitucionalidad está “jurídicamente protegido”.*⁵⁶

97. En este mismo orden, cuando estudiamos el tema de la legitimación en el proyecto de reforma constitucional, planteamos la conveniencia de que el constituyente recogiera en el texto constitucional la figura de la “acción popular”⁵⁷, lo cual, como sabemos, no ocurrió. Luego de aprobada la reforma constitucional fuimos partidarios de que el Tribunal Constitucional interpretara la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como si se tratara de la figura de la acción popular.⁵⁸

98. Nuestra posición estuvo motivada en el dato estadístico relativo a que las acciones que se habían incoado hasta la fecha provenían de particulares y no del Presidente de la República ni de los Presidentes de las Cámaras del Congreso. A partir de esta realidad consideramos la necesidad de una interpretación flexible del texto de referencia, posición a la cual no renunciamos, pero sin

⁵⁶ Allan Brewer Carías. “El Sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (2011)”. VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional. Tomo I. Santo Domingo, pp.313.

⁵⁷ Véase Hermógenes Acosta de los Santos, “La reforma constitucional en la República Dominicana”, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, núm. 11, enero-junio, 2009, pp. 275-299, particularmente la p. 294

⁵⁸ Hermógenes Acosta, El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución”, Editora Búho, S.A., Santo Domingo, República Dominicana, 2010, pp. 260-270, particularmente véase p. 268

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

llegar al extremo de presumir el interés legítimo y jurídicamente protegido e instaurar pretorianamente la acción popular.

99. No hay necesidad de que el Tribunal Constitucional desconozca la voluntad expresa del constituyente, instaurando pretorianamente la “acción popular”. Lo correcto es que se continúe con la línea jurisprudencial orientada a verificar en cada caso, pero de manera flexible, la acreditación del interés legítimo y jurídicamente protegido”.

100. No me parece que en el sistema de justicia constitucional vigente en nuestro país pueda implementarse la figura de la “acción popular” sin modificar el artículo 185 de la Constitución, pues si bien es cierto que todos los ciudadanos tenemos un derecho fundamental a la supremacía de la Constitución, no menos cierto es que una cosa es ser titular de este derecho y otra muy distinta es el derecho a acceder directamente y sin condiciones al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad.⁵⁹

⁵⁹ Eduardo Jorge Prats considera que frente a las leyes inconstitucionales existe un derecho implícito a la supremacía constitucional. Véase *Derecho Constitucional, Jus Novum*, Santo Domingo, República Dominicana, volumen I, pp.530-532, en particular la p. 532. En este mismo sentido Cristóbal Rodríguez Gómez sostiene que en la lógica del control de constitucionalidad todos somos interesados en reclamar el respeto de la supremacía de la Constitución, véase *Constitución Comentada*, 2015, pp. 404-405.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Conclusiones

En el sistema de justicia constitucional dominicano el constituyente optó por el modelo semiabierto, en materia de legitimación de los particulares para acceder al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad. La elección del referido modelo se evidencia en el contenido de la parte in fine del artículo 185.1, de la Constitución, texto que condiciona la legitimación de los particulares a que acrediten un “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

Del contenido del acta levantada en la sesión celebrada por la Asamblea Revisora, en particular de la núm. 54, de 9 de octubre, de 2009, se advierte que el tema que nos ocupa fue debatido ampliamente, pues tal y como se explica en el desarrollo de este voto salvado, hubo propuesta en el sentido de que se reconociera el derecho a accionar a todos los ciudadanos, por la sola condición de ser ciudadano, es decir, que se propugnó por la instauración de la figura de la “acción popular”. Pero esta tesis no prosperó, en la medida que, como indicamos anteriormente, una mayoría abrumadora de los asambleístas (99 de 114 que asistieron a la referida sección del 9 de octubre de 2009) prefirieron el modelo semiabierto, al cual ya nos hemos referido.

De manera que hubo una posición clara y expresa del constituyente dominicano de no consagrar la figura de la “acción popular”. En este mismo orden, es importante destacar que, por una parte, de los derechos de ciudadanía que se contemplaban en el proyecto de reforma constitucional fue eliminado el derecho

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a accionar en inconstitucionalidad y, por otra parte, en el proyecto de ley orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales, artículo 28.2, se establecía que el “interés legítimo y jurídicamente protegido” se presumía, lo que suponía que el accionante no tenía que acreditarlo. Esta presunción tampoco fue aprobada.

Todo lo anterior despeja la más mínima duda respecto de que en nuestro sistema de justicia constitucional no existe la figura de la “acción popular”, razón por la cual el Tribunal Constitucional debió seguir examinando en cada caso si el accionante tenía “interés legítimo y jurídicamente protegido”, tal como lo hizo durante más de siete años. Presumir el “interés legítimo y jurídicamente protegido” y, en consecuencia, establecer pretorianamente la “acción popular”, constituye un desconocimiento del artículo 185.1 de la Constitución.

El tribunal no debió abandonar la línea jurisprudencial que articuló desde sus orígenes, ya que ésta le permitió facilitar el acceso de los particulares al Tribunal Constitucional, interpretando flexiblemente el referido texto constitucional, pero no desconociéndolo como se hace a partir de la fecha de la Sentencia núm. TC/0345/19, de fecha 16 de septiembre, que sentó el cambio de precedente.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
WILSON GÓMEZ RAMÍREZ

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

La expresión del presente voto se orienta en la misma línea y por idénticas razones de la posición hecha valer por el suscrito en los votos salvados presentados en las sentencias TC/0421/19, de fecha 9 de octubre del 2019; TC/0440/19, de fecha 10 de octubre del año 2019; TC/0441/19, de fecha 10 de octubre del 2019; TC/0445/19, de fecha 11 de octubre de 2019; TC/0499/19, de fecha 21 de noviembre del año 2019; TC/0520/19, de fecha 2 de diciembre del año 2019; TC/0561/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019; TC/0567/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019 y TC/0570/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019, a cuyos contenidos nos remitimos.

Firmado: Wilson Gómez Ramírez, Juez

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.

I. Breve preámbulo del caso

1.1.La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Interamericano de los Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Interamericano de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1.2. En ese sentido, esta sede constitucional ha dictaminado el rechazo de la presente acción directa en inconstitucionalidad fundamentada, entre otros asuntos, en que:

“9.1.- Previo al inicio de análisis de la acción que ocupa la atención de este Tribunal, es preciso indicar que en ocasión de una acción anterior interpuesta por el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD) contra la citada Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, fue dictada la sentencia TC/0481/17 del 10 de octubre de 2017, a través de la cual se decidió sobre la constitucionalidad de algunos de los textos que ahora resultan igualmente atacados.

9.2.- La acción antes señalada versó sobre el cuestionamiento a los artículos 40, 41, 58, 62, 69, 83, 103 al 139, 141 y 153 numerales 2, 4, 20, 24, 25, 26 y 27 de la indicada Ley núm. 590-16, sin embargo, antes de proceder a contrastar su conformidad con la Constitución, en esa ocasión, este colegiado segregó los puntos cuestionados donde el accionante expuso –con precisión– argumentos suficientes para cuestionar su constitucionalidad de aquellos donde quedaba revelada la falta de claridad, certeza, especificidad y pertinencia de la instancia.

9.3.- En ese sentido, este Tribunal declaró inadmisibile la acción en lo que respecta a los artículos 40, 41, 62, 69, 83, 103 al 139, 141 y 153 numerales 2, 4, 20, 24, 25 y 26 de la Ley núm. 590-16, pronunciándose únicamente en

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

relación a los artículos 58 y 153 numeral 27 de dicha legislación, declarándolos conformes a la Constitución.

9.4.- Aunque algunas de las imputaciones contra los citados textos resuelta en la citada sentencia TC/0481/17, de fecha 10 de octubre de 2017, se fundamentan en los mismos motivos desarrollados en este caso, es decir, por la incompatibilidad de la función de servidor público que se le atribuye al policía con el ejercicio de la profesión de abogado, dicha acción fue desestimada y por tanto no existe cosa juzgada constitucional a tenor de las disposiciones contenidas en el artículo 44 de la citada Ley 137-11, que establece: “Las decisiones que denieguen la acción, deberán examinar todos los motivos de inconstitucionalidad que se hubieren alegado para fundamentarla. Únicamente surtirán efecto entre las partes en el caso concreto y no producirán cosa juzgada”.

9.5.- En consecuencia, este colegiado procede a decidir la acción respecto de todo el articulado de la referida Ley 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, cuya constitucionalidad ha sido cuestionada también por la Fundación, independientemente de que sobre dichos textos se haya inadmitido o bien rechazado la misma...

10.2.96.- No se percibe que la creación de un plan especial de salud para los Jubilados y Pensionados de la Policía Nacional y sus dependientes directos, establecido a través de una Resolución de la Superintendencia de

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Salud y Riesgos Laborales (SISALRIL), afecte derechos adquiridos de los pensionados de la Policía Nacional. En efecto, se dispone que su creación se materialice de acuerdo con el artículo 123 de la Ley núm. 87-01, es decir, con los mismos beneficios que reciben los afiliados al régimen contributivo del Sistema Dominicano de la Seguridad Social (SDSS), así como que sus prestaciones de salud nunca serán menores a las que perciben actualmente⁶⁰.

10.2.97.- Por estas razones se determina que las disposiciones del artículo 135 de la referida Ley 590-16, no afecta derechos adquiridos de los Jubilados y Pensionados de la Policía Nacional, sino que los mismos pasaron a ser regulados por una normativa distinta, esto es, sin restringir las situaciones consolidadas a la luz de la ley anterior, por lo que procede desestimar dicho planteamiento.

10.2.98.- En consecuencia, procede rechazar la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fundación contra los artículos 41, 42, 43, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27, respectivamente, de la referida Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional... ”.

⁶⁰Artículo 136. Párrafo I. El plan diseñado por la SISALRIL, en ningún caso sus prestaciones de salud serán menores a la que se reciben actualmente dichos pensionados y jubilados.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.3. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del Tribunal, en lo relativo al rechazo de la presente acción de inconstitucionalidad, pero salva el voto sobre los motivos adoptados para dictaminar la legitimación activa de la accionante, Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), quien indudablemente tiene interés legítimo y jurídicamente protegido, pero la jueza ofrece motivos propios; especialmente sostenemos que la función primordial de la citada Fundación, es la protección y defensa de la cultura y los valores constitucionales, así como la defensa de los derechos fundamentales particulares y difusos, y en esa virtud que está actuando para preservar los derechos constitucionales de los miembros de la Policía Nacional, que a su entender se ven afectados por la norma cuya inconstitucionalidad invocan, por lo que conforme a nuestro criterio está legitimada para actuar en la especie, situación que ha sido probada por la accionante y no basarse en una presunción, como ha dispuesto este órgano de justicia constitucional, a partir de la Sentencia TC/0345/19.

II. Precisión sobre el alcance de este voto

A continuación, invocaremos los motivos que nos llevan a apartarnos del criterio de la mayoría. Para ello, y en procura de una mejor comprensión de este voto salvado, hemos optado por dividir nuestros motivos en los siguientes títulos: **2.1.** El modelo de control de constitucionalidad en la República

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dominicana: el interés legítimo y jurídicamente protegido. **2.2 Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional.**

2.1. El modelo de control de constitucionalidad en la República Dominicana. Calidad para accionar: interés legítimo y jurídicamente protegido

2.1.1. En el caso que nos ocupa se ha verificado que, bajo el título sobre la legitimación activa o calidad de la accionante, el consenso le ha conferido a la misma calidad para accionar en inconstitucionalidad, contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Interamericano de los Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos; entre otros motivos, por los que citamos textualmente a continuación:

“8.5.- Tal y como se advierte de las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular existe la posibilidad de que cualquier persona, con un interés legítimo

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Interamericano de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad. Ahora bien, desde la primera sentencia dictada por este tribunal en el marco de un recurso de inconstitucionalidad (sentencia TC/0047/12) estos requisitos han sido aplicados con diversos matices.

8.6.- En este orden, a los fines de reducir esa brecha en la interpretación de los requisitos que establece el citado artículo 37 de la Ley 137-11, este Tribunal en su Sentencia núm. TC/0345/19, revisó los criterios desarrollados en relación a la institución de la legitimación activa, señalando al respecto que “[h]an sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad”, y en esa medida ha precisado lo siguiente:

“e. Tal y como se advierte de las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular existe la posibilidad de que cualquier persona, con un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad.

l. Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.

m. En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad (...)

n. Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos,

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política (...)

o. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo...”

2.1.2. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se le conceda legitimación a la accionante para promover la acción directa de inconstitucionalidad descrita en la referencia, la suscrita ofrece motivos propios

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y se aparta del criterio precedentemente transcrito, pues el mismo no se corresponde con el modelo de control de constitucionalidad instaurado en nuestro país con la promulgación de la Constitución de 2010.

2.1.3. En efecto, en la República Dominicana hemos adoptado un control abstracto de legitimación intermedio (semi abierto), destinado a velar por la defensa objetiva de la Constitución y el interés general o bien común, para lo cual se predetermina un conjunto de autoridades u órganos del Estado que, por su posición institucional, tienen por tarea la defensa del bien común o del interés general, legitimándolos para demandar sin que haya un caso concreto o un interés subjetivo, por vía de acción directa, sin condicionamiento alguno, al Tribunal Constitucional, para que este último depure el ordenamiento jurídico de normas inconstitucionales o impida el ingreso de tales normas a dicho ordenamiento.

2.1.4. No obstante lo anterior, el constituyente dominicano también habilitó la posibilidad de que cualquier persona física, moral o jurídica, con interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda accionar en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Este mandato también se reitera en el artículo 37 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

2.1.5. Así, el texto de las referidas disposiciones legales establece lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 185 de la Constitución. - *“Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia:*

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

Artículo 37 de la Ley No. 137-11. *“Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido”.*

2.1.6. En tal sentido, podemos colegir que el constituyente al establecer esta posibilidad a los particulares, condicionó la calidad para accionar en inconstitucionalidad a la determinación de un interés cualificado: legítimo y jurídicamente protegido. Al respecto, la doctrina más socorrida en la materia, al definir este concepto ha señalado lo siguiente:

El interés jurídico corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. De manera que requiere ser tutelado por una norma de derecho

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

objetivo o, en otras palabras, precisa de la afectación a un derecho subjetivo; en cambio, el interés legítimo es aquel que tienen aquellas personas que por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser las destinatarias de una norma, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico⁶¹.

2.1.7. Por tanto, el interés jurídico se considera como la facultad que tiene un particular de exigir una determinada conducta positiva o negativa la cual ha de encontrarse en una norma objetiva, pero resulta que con la exigencia conjunta de un interés legítimo, el particular no solo debe demostrar que existe una norma que ampara para exigir la ejecución o exigencia de una conducta, sino que ha de demostrar que la norma objeto de impugnación tenga la intención de satisfacer un interés personal y demostrar así, que existe un vínculo entre el derecho lesionado y la persona (física o jurídica) que interpone la acción.

2.1.8. En definitiva, el acceso a la justicia constitucional está supeditado a que el accionante justifique un interés legítimo y jurídicamente protegido, es decir, se precisa demostrar que la norma atacada en inconstitucionalidad lesiona algún derecho o situación jurídica, susceptible de ser tutelado por una acción judicial legalmente establecida.

⁶¹ Nogueira Alcalá, Humberto. “La Legitimación Activa en los Procedimientos ante los Tribunales Constitucionales de América del Sur”. Revista Ius et Praxis, Año 10, No. 2, 2004, p.202.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1.9. Así también lo ha expuesto el jurista Alan Brewer Carías, quien al comentar la referida Ley No. 137-11 señaló que:

“En consecuencia, sea cual fuere la naturaleza del acto estatal objeto de la impugnación, es decir, trátase o no de un acto estatal de carácter normativo, la condición legal para intentar la acción de inconstitucionalidad es que sólo las personas afectadas por los mismos, y que, por tanto, sean titulares de un “interés legítimo”, es decir, derivado de un título jurídico y que se encuentre jurídicamente protegido, pueden interponerla.

En esta forma, se eliminó de la Ley Orgánica toda posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela⁶².”

2.1.10. En similar orientación se expresa el expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, magistrado Eduardo Ferrer Mc Gregor:

una particularidad de la acción directa de inconstitucionalidad dominicana, consiste en la legitimación de ‘cualquier ciudadano con interés legítimo y jurídicamente protegido’, lo que implica una variante

⁶² Brewer-Carías, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Revistas Estudios Constitucionales, año 9, No. 1, 201, p.324.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de las fórmulas adoptadas en algunos países latinoamericanos que prevén especies de 'acciones populares de inconstitucionalidad' (Colombia y Venezuela) y que se han venido extendiendo a otros países de nuestra región (El Salvador, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú. En este último país con un requerimiento de un determinado número de firmas). Pareciera que la fórmula dominicana se acerca más a las previstas en Uruguay, Honduras o Paraguay que restringen la legitimación, a través de derecho legítimo, personal y directo que requiere cualquier persona para ejercitar la acción⁶³.

2.1.11. Finalmente, sobre la pertinencia de la *actio popularis*, Hans Kelsen llegó a decir que no se puede recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos.

2.1.12. Además, el diseño constitucional de legitimación adoptado por el constituyente predetermina un conjunto de autoridades u órganos del Estado que por su posición institucional tienen por tarea la defensa del bien común o del interés general, y a pesar de reservar la acción a determinados órganos públicos se concede la posibilidad de hacerlo a cualquier persona que demuestre tener un interés legítimo y jurídicamente protegido, sin que ello implique que no exista la acción popular, dado que se contempla en materia de intereses difusos (Arts. 66 y 67 de la Constitución).

⁶³ Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional

2.2.1. En la especie el Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de las personas jurídicas ha incurrido, como diría Gerardo Eto Cruz⁶⁴, en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado:

...En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán⁶⁵ en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción⁶⁶, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción⁶⁷ será válida siempre y cuando el tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular

⁶⁴Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pàg. 221

⁶⁵ Subrayado nuestro

⁶⁶ Subrayado nuestro

⁶⁷ Subrayado nuestro

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo

2.2.2. En tal sentido, la suscrita sostiene que esta actuación desborda el ámbito de las competencias que la propia Constitución le otorga en su artículo 185, pues un Tribunal Constitucional no debe producir jurisprudencia configuradora, ya que al hacerlo ejerce competencias de otro Poder Público, excediendo los límites funcionales constitucionalmente establecidos.

2.2.3. En efecto, muchos autores concuerdan en afirmar que, si bien la función de la jurisdicción constitucional reside en la interpretación vinculante de una Constitución dotada de fuerza normativa y de primacía, y que su influencia reside en su competencia de interpretación, los límites de su jurisprudencia se encuentran precisamente en la Constitución⁶⁸. En este orden, es menester señalar:

Al respecto, debe precisarse cuál es la relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Constituyente originario. Cuando resuelve un proceso, y al haberse reconocido en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, que '(...) es el órgano supremo de

⁶⁸ Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interpretación y control de la constitucionalidad’, en el fondo se está admitiendo que este Colegiado, actuando con lealtad constitucional y jurídica, es el intérprete de la voluntad del poder originario, atendiendo a que su fin es darle un sentido vivo, dúctil y omnicomprensivo a la Constitución. Pero debe quedar claro (...) que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su ‘vocero’.⁶⁹

2.2.4. Finalmente, manifestamos nuestro desacuerdo respecto del giro que ha obrado en el desarrollo de la cuestión relativa a la noción de legitimación activa o calidad de los accionantes, debido a que resulta absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del art. 185 de la Constitución de 2010, que señala que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido”.

Conclusión

En vista de lo antes expuesto, la jueza que suscribe sostiene, que aunque lo deseable hubiese sido que el Constituyente instituyera una acción popular, no podría el juez constitucional decidir lo que le gustaría que existiese en el texto analizado, pues esa no es su labor, por cuanto tiene límites en materia de interpretación y tales límites están en la propia Constitución. Además, este

⁶⁹ Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal no está facultado para retomar la discusión de este asunto que ya fue sancionado por el Poder Constituyente y modificarlo, dado que ya es letra viva en nuestra Carta Magna.

Tal y como hemos desarrollado en los fundamentos del presente voto y al tenor del criterio que hemos esbozado de forma reiterada desde la creación de esta jurisdicción constitucional en el año 2012, afirmamos que es absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del artículo 185 de la Constitución de 2010, que señala de manera expresa que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido” para que un particular pueda accionar en inconstitucional, y no presumirlo en lo relativo a las personas físicas.

La sentencia del consenso ha debido declarar admisible en lo referente a la legitimación de presente acción directa de inconstitucionalidad, dado que la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST) sí demostró el interés legítimo y jurídicamente protegido, previsto por los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales; la función primordial de la citada Fundación, es la protección y defensa de la cultura y los valores constitucionales, así como la defensa de los derechos fundamentales particulares y difusos, y es esa virtud que está actuando para preservar los derechos constitucionales de los miembros de la Policía Nacional, que a su entender se ven afectados por la norma cuya inconstitucionalidad invocan, no porque se presume que toda persona jurídica que se encuentra constituida y registrada de conformidad con la ley se le

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presume el necesario interés legítimo y jurídicamente protegido para ejercer las acciones directas en inconstitucionalidad que entienda pertinentes.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

Julio José Rojas Báez
Secretario

Expediente núm. TC-01-2016-0046, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación Cultural Constitucional (FUNCCONST), contra los artículos 3, 5, 8, 13, 14 numeral 6, 24 numeral 3, 40, 41, 42, 83 párrafos 2 y 4.1.2, así como los párrafos 7 y 8, 135 y 153 numerales 20, 25 y 27 de la Ley núm. 590-2016, Orgánica de la Policía del 15 de julio de 2016, por violación a los artículos 5, 6, 8, 38, 39.1.3, 40.15, 50, 51, 62.2, 65.9, 68, 74.2, 110, 111, 160 y 255 de la Constitución; a los artículos 1 letras a) y b) y 3 letra b) del Convenio núm. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); a los artículos 3, 5 y 6 del Protocolo de San José, Sobre No Discriminación; los artículos 5 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y a los artículos XIV y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos.