



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**EN NOMBRE DE LA REPUBLICA**

**SENTENCIA TC/0012/21**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numerales 9, 20 y 27; artículo 154 numerales 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.

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; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, jueces, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 185, numeral 1, de la Constitución y el artículo 9 y 36

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente decisión:

**I. ANTECEDENTES**

**1. Descripción de la norma impugnada**

1.1. La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta el veintitrés (23) de agosto de dos mil dieciséis (2016), por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero contra los artículos 86, 102, 104 párrafo II; artículos 153 numerales 9, 20 y 27; artículo 154 numerales 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016, los cuales establecen lo siguiente:

*Artículo 86. Número de plazas para oficiales generales. El ascenso al rango de oficial general se hará conforme a la necesidad de la institución policial y sujeto a la existencia de plazas disponibles, sin que el número de oficiales generales sea mayor de veinte (20).*

*Artículo 102. Publicidad de la designación de agentes. La información sobre agentes policiales de seguridad y su cantidad, asignados a la protección de las personas, edificios e instituciones establecidos en el artículo 94, será publicitada conforme a lo establecido en la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, con excepción de los asignados para la protección de testigos o de víctimas de amenazas o delitos.*

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo II; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Artículo 104. Tipos de retiro. (...) Párrafo II. El miembro de la Policía Nacional que opte por el retiro voluntario sin haber cumplido los cincuenta y cinco (55) años de edad, no recibirá los haberes y la pensión correspondiente sino cuando alcance esta edad.*

*Artículo 153. Faltas muy graves. Son faltas muy graves:*

- 9) El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades;*
- 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;*
- 27) El ejercicio del derecho cualquiera que sea su rama.*

*Artículo 154. Faltas graves. Son faltas graves:*

- 10) La intervención en un procedimiento administrativo cuando concurra alguna de las causas legales de abstención;*
- 12) Exhibir armas sin causa justificada, así como utilizarlas en acto de servicio o fuera de él infringiendo las normas que regulan su empleo;*
- 20) El incumplimiento de los plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no supongan mantenimiento de una situación de incompatibilidad;*

## **2. Pretensiones del accionante**

2.1. Los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, mediante instancia del veintiocho (28) de agosto

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

de dos mil dieciséis (2016), interpuso ante este tribunal la presente acción de inconstitucionalidad contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9; artículo 154 numerales 10, 12 y 20; artículo 153 numerales 20 y 27 de la Ley núm. 590-16, del 15 de julio de 2016.

### **3. Infracciones constituciones alegadas**

3.1. Los impetrantes invocan la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas cuestionadas, por considerar que violan los artículos 38; 42; 43; 60; 62 numeral 1 y 3; 69; 74 numeral 2; 75 numeral 5 y 7; 77 numeral 3; 88; 128 numeral 1, literal e); 172; 255; 256 de la Constitucional, cuyos textos prescriben lo siguiente:

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 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 42.- Derecho a la integridad personal. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica, moral y a vivir sin violencia. Tendrá la protección del Estado en casos de amenaza, riesgo o violación de las mismas. En consecuencia:

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- 1) Ninguna persona puede ser sometida a penas, torturas o procedimientos vejatorios que impliquen la pérdida o disminución de su salud, o de su integridad física o psíquica;
- 2) Se condena la violencia intrafamiliar y de género en cualquiera de sus formas. El Estado garantizará mediante ley la adopción de medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer;
- 3) Nadie puede ser sometido, sin consentimiento previo, a experimentos y procedimientos que no se ajusten a las normas científicas y bioéticas internacionalmente reconocidas. Tampoco a exámenes o procedimientos médicos, excepto cuando se encuentre en peligro su vida.

Artículo 43.- Derecho al libre desarrollo de la personalidad. Toda persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad, sin más limitaciones que las impuestas por el orden jurídico y los derechos de los demás.

Artículo 60.- Derecho a la seguridad social. Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez.

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



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

- 1) El Estado garantiza la igualdad y equidad de mujeres y hombres en el ejercicio del derecho al trabajo;
  
- 3) Son derechos básicos de trabajadores y trabajadoras, entre otros: la libertad sindical, la seguridad social, la negociación colectiva, la capacitación profesional, el respeto a su capacidad física e intelectual, a su intimidad y a su dignidad personal;

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

- 1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita;
  
- 2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley;
  
- 3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable;
  
- 4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- 5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa;
- 6) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo;
- 7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio;

Artículo 74.- Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías 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 75.- Deberes fundamentales. Los derechos fundamentales reconocidos en esta Constitución determinan la existencia de un orden de responsabilidad jurídica y moral, que obliga la conducta del hombre y la mujer en sociedad. En consecuencia, se declaran como deberes fundamentales de las personas los siguientes:

- 5) Abstenerse de realizar todo acto perjudicial a la estabilidad, independencia o soberanía de la República Dominicana;



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7) Dedicarse a un trabajo digno, de su elección, a fin de proveer el sustento propio y el de su familia para alcanzar el perfeccionamiento de su personalidad y contribuir al bienestar y progreso de la sociedad;

Artículo 77.- Elección de las y los legisladores. La elección de senadores y diputados se hará por sufragio universal directo en los términos que establezca la ley.

3) Los cargos de senador y diputado son incompatibles con otra función o empleo público, salvo la labor docente. La ley regula el régimen de otras incompatibilidades;

Artículo 128.- Atribuciones del Presidente de la República. La o el Presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado.

1) En su condición de Jefe de Estado le corresponde:

*e) Disponer, con arreglo a la ley, cuanto concierna a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional, mandarlas por sí mismo, o a través del ministerio correspondiente, conservando siempre su mando supremo. Fijar el contingente de las mismas y disponer de ellas para fines del servicio público;*

*Artículo 172.- Integración e incompatibilidades. El Ministerio Público está integrado por el Procurador General de la República, quien lo dirige, y por las y los demás representantes establecidos por la ley.*





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Artículo 255.- Misión. La Policía Nacional es un cuerpo armado, técnico, profesional, de naturaleza policial, bajo la autoridad del Presidente de la República, obediente al poder civil, apartidista y sin facultad, en ningún caso, para deliberar. La Policía Nacional tiene por misión: 1) Salvaguardar la seguridad ciudadana; 2) Prevenir y controlar los delitos; 3) Perseguir e investigar las infracciones penales, bajo la dirección legal de la autoridad competente; 4) Mantener el orden público para proteger el libre ejercicio de los derechos de las personas y la convivencia pacífica de conformidad con la Constitución y las leyes.*

*Artículo 256.- Carrera policial. El ingreso, nombramiento, ascenso, retiro y demás aspectos del régimen de carrera policial de los miembros de la Policía Nacional se efectuará sin discriminación alguna, conforme a su ley orgánica y leyes complementarias. Se prohíbe el reintegro de sus miembros, con excepción de los casos en los cuales el retiro o separación haya sido realizado en violación a la ley orgánica de la Policía Nacional, previa investigación y recomendación del ministerio correspondiente, de conformidad con la ley.*

### **4. Hechos y argumentos jurídicos del accionante**

4.1. Los accionantes, señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, pretenden que se acoja la presente acción directa de inconstitucionalidad y, para justificar dicha pretensión, alegan lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

a. Que “[l]a Ley No. 590-16, Ley Orgánica de la Policía Nacional, redactada bajo esos predicamentos contiene disposiciones que chocan con nuestra Constitución de 2010 en lo relativo, a)-la cantidad de generales; que como se sabe es una facultad inherente del Poder Ejecutivo, en la persona del presidente de la República Dominicana”.

b. Que “(...) otras de las aberraciones pretensamente jurídicas es lo concerniente a que el nombre del agente policial puede publicarse, de conformidad con dicha ley, en franco menosprecio a lo que establece la Constitución al respecto, ya que lo hace blanco de enemigos o por cualesquiera personas que con despropósitos malsanos y abominables quieran hacerles daño”.

c. Que “(...) la más ominosa de las disposiciones para los derechos de subsistencia que tienen los miembros de la Policía Nacional, es el señalamiento en dicha Ley Orgánica, que éste no pueda dedicarse a labores fecundas y productivas fuera de su horario de trabajo a menos que no sea en el campo docente; llevando a estos agentes al grado no tan sólo de la frustración y la desesperación sino a las posibilidades que piensen hacer cosas incorrectas, reñidas contra el ordenamiento jurídico al verse limitado a seguir llevando a su familia a padecer la más abyecta miseria por disposición de una aviesa disposición pretendidamente legal”.

d. Que el “[a]rtículo 86 de la Ley No. 590-16, por ser violatorio de los artículos 6, 128 numeral 1 literal (e), 255 y 256 de la Constitución de 2010, que versan: sobre la nulidad de los actos contrarios a la Constitución y la potestad del presidente de la República de hacer los cambios de rigor en la Policía Nacional y demás instituciones militares e investigativas como Comandante en Jefe”.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

e. Que “[c]omo puede notarse evidentemente dicho artículo le coloca en el cuello una espada de Damocles al Poder Ejecutivo, limitando la facultad que tiene el presidente de la República como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, de nombrar los generales que entienda pertinente, lo que viola de forma grosera y flagrante lo que ha sido la norma en todas las Constituciones y reformas constitucionales que hemos tenido, desde que nació como República independiente hace más de diecisiete décadas, sobre todo con lo estipulado en la Constitución de 2010, en sus artículos 6, 128 numeral 1 literal (e), 255 y 256 (...)”.

f. Que “(...) lo que concierne a las leyes complementarias a esta Ley No. 590-16, del 15 de julio 2016, que estamos impugnando algunos artículos sensibles de la misma que no están acorde a la Constitución, dichas leyes aún no han sido ni propuestas, ni mucho menos sancionadas ni promulgadas, por lo que el presidente de la República, conserva la facultad de hacer los nombramientos de rigor, sin que ningún artículo se lo prohíba y sin que su ejercicio constituya violación por parte del mismo, por lo que el mismo artículo 86, debe ser declarado no conforme con la Constitución y en consecuencia ser nulo de pleno derecho, como se ha señalado anteriormente”.

g. Que “[r]esulta axiomático que el primero de dichos artículos de la ley No. 59016, orgánica de la Policía Nacional, ponga en peligro la vida de aquellos agentes policiales que desarrollan sus labores como seguridad, ya sea en misiones diplomáticas, consulares, en organismos internacionales o como seguridad personal de esos jefes, entre otros porque cualesquiera persona que quiera saber quién es ese agente de la Policía Nacional, puede hacerle un daño no tan sólo a él, sus familiares, sino también a sus jefes en los lugares dónde ejercen sus funciones como seguridad, si por ejemplo le dan



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*seguimiento a sus movimientos cotidianos, lo que colide de forma frontal con el principio de dignidad humana y de igualdad, amparado en los artículos 38 y 42 de la Constitución de la República (...)*”.

h. Que “[e]s más que evidente la contradicción o antinomia existente entre el mismo artículo, en su párrafo 1 y su párrafo 11, porque mientras el (1) establece que si un miembro de la Policía Nacional entra a formar parte de las filas policiales a los 18 años o a los 20 años, y como a los 25 años de labores puede pedir su retiro voluntario del cuerpo policial, él deberá esperar entre doce o diez años, para comenzar a recibir su migaja de pensión que le corresponde, porque se ha fijado en la cantidad de 55 años para tener derecho para acceder a su pensión, lo que se traduce en una injusticia y en una violación que choca contra los principios de la Seguridad Social, entronizado en los artículos 60 y 62 numeral 3, de la Constitución de la República (...)”.

i. Que “[a]demás que permitir que se quede en la Ley No. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, ese principio de la miseria policial y ociosidad, debiendo esperar diez o doce años para empezar a recibir su legítima pensión a la cual tienen derecho los miembros policiales, y no ser extirpada legislativa o constitucionalmente ese artículo, sería atentar contra el principio de razonabilidad que está consagrado en la Constitución Dominicana de 2010, en el artículo 74, numeral 2 (...)”.

j. Que “[d]el estudio combinado de los artículos 153 numeral 9 y artículo 154 numeral 20, de la Ley No. 590-16, se evidencia un término muy general, ambiguo, anfibológico y por demás confuso que nadie sabe a ciencia cierta a qué se refiere, por los términos imprecisos del empleo de la palabra *INCOMPATIBILIDADES* e *INCOMPATIBILIDAD* (...)”.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

k. Que “[e]ste es uno de los artículos más perniciosos contra los agentes policiales y el que he denominado con la benevolencia de vosotros dignos Magistrados: el engendro abominable contenido en dicha ley, por sus términos perentorios que de por sí conlleva aparejado con el mísero salario que devengan estos abnegados miembros policiales, poniéndoles valladares para luego que culminen sus labores cotidianas y normales, no puedan usar ese tiempo valioso y ocioso en otras labores, que contribuyan a elevar y completar su salario policial y la carga económica que tienen en sus hogares con hijos esperando el pan del sustento y el libro de la enseñanza al mismo tiempo, atentando de forma alevosa contra el desarrollo de su personalidad amparado constitucionalmente, por lo que dicho numeral viola los artículos 43, 62 numerales 1, 2 y 5 y 75 numeral 7, de la Constitución de 2010 (...)”.

l. Que “[e]sta redacción o disposición además de ambigua, puede prestarse para que Oficiales Superiores de la Policía Nacional, que sólo conocen la palabra abusar muchos de ellos, las interpreten de la forma más antojadiza posible, como ellos crean entender, en menoscabo de los derechos de los miembros de la Policía Nacional, cercenándole uno de los derechos fundamentales de mayor raigambre como lo es el sagrado derecho de defensa, que tiene ribetes constitucionales, y viola dicha disposición de mantenerse incólume y no caer de bruces, lo consagrado en el artículo 69, de la Constitución de 2010 (...)”.

m. Que “[e]sta trivialidad de exhibir armas no tiene razón ni sentido de ser, ya que con la nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional, se requiere que los agentes policiales estén uniformados a no ser que pertenezcan a organismos investigativos dentro de la institución, lo que se traduce que su uniforme sólo es un pantalón y una camisa manga corta o manga larga, entrada por dentro



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*no hay forma en que el arma no se vea, por lo que esta norma deviene en inaplicable y no se podría sancionar al agente policial por esta trivialidad, amparada supuestamente en la ley, ya que viola el numeral 14 de ese mismo artículo de la ley en cuestión, lo que se traduce en una antinomia más que evidente, en la misma ley y en un mismo artículo”.*

### **5. Intervenciones oficiales**

#### **5.1. Opinión del Procurador General de la República**

El Procurador General de la República pretende el rechazo de la acción de inconstitucionalidad y, para justificar dichas pretensiones, alega lo siguiente:

5.2. Que “[l]a Ley Orgánica de la Policía Nacional establece un tiempo mínimo de 25 años para optar por el retiro voluntario. Sin embargo, de conformidad con el artículo 104, párrafo 11, quien opte por ese retiro no podrá recibir su pensión sino hasta haber cumplido 55 años de edad. De ninguna manera puede afirmarse que esté condicionamiento vulnera el derecho a la seguridad social, ya que no elimina la pensión ni desconoce el tiempo necesario para optar el retiro voluntario. Simplemente condiciona el cobro de la pensión a llegar a una edad en que la persona se presume con mucha menor productividad, de conformidad con el principio de solidaridad intergeneracional que rige los sistemas de reparto solidario como el de la Policía Nacional”.

5.3. Que “[s]egún los accionantes el establecimiento de un límite de 20 generales que hace el artículo 86 de la Ley vulnera la facultad que tiene el Presidente en la designación de dichos agentes y que se encuentra establecida en el artículo 128 de la Constitución. Sin embargo, al analizar el artículo



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

podemos notar que lo único que hace es poner una necesaria limitación al número posible de generales, no vulnerar la facultad presidencial de designación de dichos generales. El hecho que está facultad se encuentre constitucionalmente contemplada no quiere decir que el Presidente puede designar la cantidad de generales que estime pertinente, ya que el número puede estar legalmente determinado, tal y como sucede con los Ministerios y Viceministerios.”

5.4. Que “[e]l Estatuto general de la función pública se encuentra contenido en la Ley No. 41-08. Dicha Ley define al servidor público como: "Persona que ejerce un cargo permanente de la función pública, designado por autoridad competente". ¿Acaso no es un cargo policial, sea cual sea su condición, un cargo establecido para ejercer una función pública, en este caso la función policial? Evidentemente que la distinción que pretende hacer el accionante para considerar solo servidores públicos a los miembros de la Policía Nacional que tienen responsabilidades organizativas o administrativas especiales, no se sostiene. Se supone que toda persona que ocupe un cargo de policía debe tener, de conformidad con el Estatuto correspondiente, determinadas responsabilidades que cumplir que se encuentran vinculadas con una función pública. Lo que sucede es que -y es parte de lo que pretende remediar la Ley- existen muchas personas que no obstante ser miembros de la Policía Nacional no ejercen ninguna función propia de sus cargos. La respuesta a esto no puede ser, evidentemente, darles mayor flexibilidad a estos miembros excluyéndolos del régimen de incompatibilidades, sino aplicar ese régimen para asegurar el ejercicio de la función que es inherente al cargo que como miembro de la Policía Nacional ocupan”.

5.5. Que “[s]i bien es cierto que la Ley No. 41-08 excluye de su aplicación al personal policial, esto no es porque dicho personal no ejerza funciones



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

públicas, sino porque dichas funciones tienen un carácter sumamente especializado que ameritan un Estatuto particular e igualmente especializado. Por ello la Constitución establece en su artículo 256 a la carrera policial disponiendo que el régimen de la misma sea regulado conforme a la Ley Orgánica de la Policía Nacional y a sus leyes complementarias. Eso es precisamente lo que se ha hecho con la Ley No. 590-16 Orgánica de la Policía Nacional”.

5.6. Que “[t]odo sistema de carrera, en tanto parte de un régimen estatutario que instituye especiales relaciones de sujeción con sus miembros, contiene un catálogo de derechos, deberes, prohibiciones, incompatibilidades y faltas, a fin de cumplir con el interés general y con los objetivos públicos específicos de la institución que se trate, Así, por ejemplo, tenemos el caso de la carrera judicial o la carrera del Ministerio Público. En ambas carreras se incluyen regímenes de incompatibilidades absolutas y relativas con restricciones como las que está impugnando el Colegio de Abogados. En estos casos la obviedad de la justificación para estas restricciones, y su evidente razonabilidad salta a la vista. Sin un régimen de incompatibilidad no se podrían garantizar principios fundamentales de la función pública, como por ejemplo la eficiencia, la objetividad, la imparcialidad, etc.”.

5.7. Que “[e]n ambas carreras que hemos mencionado anteriormente se parte de una realidad muy concreta: Los funcionarios públicos regulados por las mismas han sido instituidos con una autoridad pública que, a fin de garantizar los principios que ya hemos enunciado, debe ser correspondida con exclusividad al ejercicio de la función, salvo excepciones claramente delimitadas. En ambos casos existe un régimen de incompatibilidad, no solo al ejercicio de la abogacía, sino de toda actividad económica privada en general, con la sola excepción de la docencia”.





## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

5.8. Que “[l]os miembros de la Policía Nacional, al igual que los jueces y los fiscales, han sido instituidos con una autoridad pública. La Constitución establece en su artículo 255 las principales misiones de la Policía Nacional, todas las cuales requieren para ser ejercido del reconocimiento de una autoridad pública a los miembros de la Policía Nacional. En este caso específico, no cualquier clara de autoridad pública, sino una tan importante como el reconocimiento estatal para ejercer la violencia en forma legítima a fin de satisfacer estas misiones. El artículo 11 de la Ley No. 590-16 Orgánica de la Policía Nacional es aún más explícito: "En el ejercicio de sus funciones, los miembros de la Policía Nacional son agentes de autoridad y depositarios de fuerza pública”.

5.9. Que “[t]odo lo anterior deja claro que la justificación de establecer una incompatibilidad como la impugnada para los miembros de la Policía Nacional, no solo reside en la posibilidad de que éstos puede hacer valer en proceso privados los privilegios que como servidores públicos tienen, sino también en la necesidad de garantizar los propios principios inherentes a la función policial y que se encuentran establecidos en su Ley Orgánica. Por citar algunos casos de legislación comparada en donde se establecen incompatibilidades similares, sería pertinente revisar el artículo 34,3 de la Ley de Policía Federal de Argentina, el artículo 37.c de la Ley de Policía de Uruguay o la, Ley Orgánica No. 9-15 de España”.

5.10. Que “[n]o se visualiza una vulneración al derecho al trabajo, puesto que a los miembros de la Policía Nacional no se les ha negado la posibilidad de ejercer las funciones inherentes a sus cargos, sino que simplemente, de conformidad con su estatuto y a fin de procurar los fines institucionales, se les prohíbe realizar ciertas actividades profesionales privadas. La regulación es por tanto totalmente razonable, ya que procura un fin legítimo, dispone de un



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

medio idóneo para ello y es proporcional en sentido estricto, en razón de que beneficia colectivamente más de lo que perjudica”.

### 5.11. Opinión del Senado de la República

El Senado de la República deja a la soberana apreciación de este tribunal la decisión del presente caso, para lo cual indica lo siguiente:

*a. Que conforme a la Constitución de la República se procedió a tomar en consideración dicho proyecto de ley el 19 de agosto del 2015, aprobándose en primera lectura con modificaciones el 22 de octubre del 2015 y en segunda lectura con modificaciones el 28 de octubre del 2015, siendo esta promulgada el 15 de julio del 2016.*

*b. Que “[d]icho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado en cumplimiento a los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República Dominicana, del 13 de junio de 2015, Constitución que regía al momento en que fue sancionada la Ley No.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 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 hiciera 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”.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

#### 6. Competencia

6.1. Este Tribunal tiene competencia para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en virtud de lo que disponen los artículos 185.1 de la Constitución Política del Estado y el 9 y 36 de la Ley Orgánica núm. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

6.2. La propia Constitución dispone, en su artículo 185.1, 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.

#### 7. Legitimación activa o calidad del accionante

7.1. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone que: *“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”*. De igual forma, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece que: *“La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido”.*

7.2. En aplicación de los textos transcritos anteriormente, este Tribunal Constitucional es de criterio que

(...) 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. **(Véase sentencia TC/0345/19 del dieciséis (16) de septiembre)**

7.3. En este sentido, los accionantes, Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero señores Hernán José Lluberes García y Junior Jiménez Rodríguez tiene calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucional, en razón de que son nacionales

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

dominicanos. Igualmente, consideramos que dichos señores se encuentran en pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía, ya que en el expediente no consta ningún documento que permita inferir lo contrario.

**8. Análisis de la presente acción de inconstitucionalidad**

**Sobre la alegada inconstitucionalidad de los numerales 10, 12 y 20 del artículo 154 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional**

8.1. Al analizar la instancia contentiva de la acción en inconstitucionalidad, en relación con los numerales 10, 12 y 20 del artículo 154 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, este Tribunal Constitucional ha observado que la parte accionante se limita a hacer una relación de hechos, señalando que las disposiciones sujetas a inconstitucionalidad son violatorias de la Constitución y de la ley; sin embargo, no explica las razones por las cuales los referidos textos son contrarios a la Constitución. En efecto, el accionante se limita a exponer en su acción lo siguiente:

*Del estudio combinado de los artículos 153 numeral 9 y artículo 154 numeral 20, de la Ley No. 590-16, se evidencia un término muy general, ambiguo, anfibológico y por demás confuso que nadie sabe a ciencia cierta a qué se refiere, por los términos imprecisos del empleo de la palabra INCOMPATIBILIDADES e INCOMPATIBILIDAD (...)*”.

*Esta trivialidad de exhibir armas no tiene razón ni sentido de ser, ya que con la nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional, se requiere que los agentes policiales estén uniformados a no ser que pertenezcan a organismos investigativos dentro de la institución, lo que se traduce que su uniforme sólo es un pantalón y una camisa manga corta o*

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*manga larga, entrada por dentro no hay forma en que el arma no se vea, por lo que esta norma deviene en inaplicable y no se podría sancionar al agente policial por esta trivialidad, amparada supuestamente en la ley, ya que viola el numeral 14 de ese mismo artículo de la ley en cuestión, lo que se traduce en una antinomia más que evidente, en la misma ley y en un mismo artículo”.*

8.2. Lo anterior implica que la presente acción de inconstitucionalidad no cumple con lo establecido en el artículo 38 de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, texto según el cual *“El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaria del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas”.*

8.3. En una especie similar a la que nos ocupa, el Tribunal Constitucional estableció en la Sentencia TC/0197/14 del veintisiete (27) de agosto, lo siguiente:

*10.4. Si bien el régimen de justicia constitucional vigente al momento en que los impugnantes incoaron la acción de que se trata era de carácter sui generis y carecía de los requisitos formales impuestos por el artículo 38 de la referida ley núm. 137-11, que rige en la actualidad nuestro procedimiento constitucional, la instancia que ha servido de fundamento a la presente acción no invoca en modo alguno argumentos que estén dirigidos a sustentar infracción de los artículos 420 y 422 del Código Procesal Penal a la Constitución de la República, lo cual no coloca a este órgano supremo en condiciones de hacer un examen*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*objetivo de confrontación entre las normas atacadas y la Carta Sustantiva.*

*10.5. Sobre la forma en que han debido ser redactadas las instancias de inconstitucionalidad antes de la entrada en vigencia del nuevo proceso constitucional, este tribunal ha sentado el siguiente precedente, el cual reitera en la especie:*

*En ese orden de ideas y considerando que la presente acción directa en inconstitucionalidad fue incoada por ante la Suprema Corte de Justicia, cuando este órgano judicial tenía la facultad de ejercer el control concentrado de constitucionalidad, se precisa destacar que al momento de ser interpuesta la misma no existían disposiciones legales que reglamentara la forma en que debía redactarse la instancia, por lo que primaba el criterio fijado por esa Alta Corte en su sentencia del primero (01) de septiembre de mil novecientos noventa y cinco (1995), en la cual determinó el procedimiento a seguir en los casos de acción directa, y en la que estableció, entre otras cosas, que: “...cuando esta Corte se aboca a ese análisis en virtud de los poderes que le son atribuidos por la Constitución de la República, lo hace sin contradicción y, por tanto, sin debate, a la vista sólo de la instancia que la apodera y del dictamen u opinión, si se produjera, del Procurador General de la República, a quien se le comunica el expediente, lo que no es óbice para que aquellos que lo consideren útil en interés propio o general, hagan por escrito elevado a la Suprema Corte de Justicia, sus observaciones a favor o en contra del pedimento, máxime cuando dicha acción no implica un juicio contra el Estado u otra persona sino contra una disposición legal argüida de inconstitucional (...)*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*10.6. De la aplicación de ese criterio se desprende la obligación de que los accionantes, en el contexto de la instancia introductoria de la acción directa de inconstitucionalidad que sometían ante la Suprema Corte de Justicia, enunciaran en qué consistían las alegadas infracciones inconstitucionalidades contenidas en la “disposición legal argüida de inconstitucional”, lo cual buscaba que en el contexto de la misma estuvieran presentes los elementos necesarios que permitieran al órgano jurisdiccional realizar un juicio de inconstitucionalidad a la norma legal atacada.*

8.4. Igualmente, en la Sentencia TC/0098/15 del veintisiete (27) de mayo de dos mil quince (2015) el Tribunal Constitucional estableció lo siguiente:

*9.4. 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 cuestionado. En ese sentido, la jurisprudencia de este tribunal constitucional admite como requisito de exigibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, el señalamiento y justificación argumentativo 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 accionante 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; y 4. Pertinencia: los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional y no legal o referida a*





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*situaciones puramente individuales. Este criterio ha sido sostenido por este tribunal en numerosas sentencias, tales como TC/0095/12, TC/0150/13, TC/0197/14, TC/012/14 y TC/0359/14, entre otras.*

*9.5. En consecuencia, al no cumplirse en el presente caso los mencionados requisitos, la presente acción deviene inadmisibile, por el hecho de que este tribunal no puede constatar las infracciones constitucionales de las que alegadamente adolece la disposición impugnada.*

8.5. En virtud de las motivaciones anteriores, la acción que nos ocupa se declarará inadmisibile en lo que respecta a los numerales 10, 12 y 20 del artículo 154 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional.

**Sobre la alegada inconstitucionalidad del artículo 86 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional**

8.6. En el presente caso, los accionantes plantean que el artículo 86 de la Ley 590-16 restringe la facultad del Poder Ejecutivo como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional de nombrar los generales que estima pertinente.

8.7. Sobre este particular, los accionantes consideran que

[c]omo puede notarse evidentemente dicho artículo le coloca en el cuello una espada de Damocles al Poder Ejecutivo, limitando la facultad que tiene el presidente de la República como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, de nombrar los generales que entienda pertinente, lo que viola de forma grosera y flagrante lo que ha



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sido la norma en todas las Constituciones y reformas constitucionales que hemos tenido, desde que nació como República independiente hace más de diecisiete décadas, sobre todo con lo estipulado en la Constitución de 2010, en sus artículos 6, 128 numeral 1 literal (e), 255 y 256 (...).”

8.8. La Procuraduría General de la República refiere que dicho artículo persigue “(...) una necesaria limitación al número posible de generales, no vulnerar la facultad presidencial de designación de dichos generales. El hecho que esta facultad se encuentre constitucionalmente contemplada no quiere decir que el Presidente puede designar la cantidad de generales que estime pertinente, ya que el número puede estar legalmente determinado, tal y como sucede con los Ministerios y Viceministerios”.

8.9. El artículo objeto de examen establece lo siguiente: “Artículo 86. Número de plazas para oficiales generales. El ascenso al rango de oficial general se hará conforme a la necesidad de la institución policial y sujeto a la existencia de plazas disponibles, sin que el número de oficiales generales sea mayor de veinte (20)”.

8.10. Según los accionantes, los artículos que viola la referida norma son los artículos 128, numeral 1, literal e), 255 y 256 de la Constitución, textos según los cuales:

*Artículo 128.- Atribuciones del Presidente de la República. La o el Presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*1) En su condición de Jefe de Estado le corresponde:*

*Disponer, **con arreglo a la ley**, cuanto concierna a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional, mandarlas por sí mismo, o a través del ministerio correspondiente, conservando siempre su mando supremo. Fijar el contingente de las mismas y disponer de ellas para fines del servicio público;<sup>1</sup>*

**Artículo 255.- Misión.** *La Policía Nacional es un cuerpo armado, técnico, profesional, de naturaleza policial, bajo la autoridad del Presidente de la República, obediente al poder civil, apartidista y sin facultad, en ningún caso, para deliberar. La Policía Nacional tiene por misión:*

*1) Salvaguardar la seguridad ciudadana;*

*2) Prevenir y controlar los delitos;*

*3) Perseguir e investigar las infracciones penales, bajo la dirección legal de la autoridad competente;*

*4) Mantener el orden público para proteger el libre ejercicio de los derechos de las personas y la convivencia pacífica de conformidad con la Constitución y las leyes.*

**Artículo 256.- Carrera policial.** *El ingreso, nombramiento, ascenso, retiro y demás aspectos del régimen de carrera policial de los*

---

<sup>1</sup> Negritas nuestras.

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*miembros de la Policía Nacional se efectuará sin discriminación alguna, conforme a su ley orgánica y leyes complementarias. Se prohíbe el reintegro de sus miembros, con excepción de los casos en los cuales el retiro o separación haya sido realizado en violación a la ley orgánica de la Policía Nacional, previa investigación y recomendación del ministerio correspondiente, de conformidad con la ley.<sup>2</sup>*

8.11. Antes de proceder a examinar la inconstitucionalidad invocada, conviene destacar que en los dos primeros textos constitucionales copiados se establece que el Presidente de la República es la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, de manera que se trata de textos que guardan relación con las normas cuestionadas, pues en ella, como ya se indicó, se establece el número máximo de generales oficiales que puede ascender el Presidente de la República. Sin embargo, el tercero de los textos constitucionales no tiene un vínculo significativo con la referida norma, ya que se refiere a la prohibición de discriminación en el ámbito de la carrera policial.

8.12. Expuesto lo anterior, procedemos a examinar la inconstitucionalidad invocada. Según los accionantes, mediante una ley no puede limitarse las facultades que el constituyente atribuyó al Presidente de la República, en lo que concierne a los ascensos de los miembros de la Policía Nacional. Ciertamente, es el constituyente quien faculta a realizar los ascensos a lo interno de la Policía Nacional y, sin dudas, que el texto cuestionado limita esta facultad al establecer que en la institución policial no puede haber más de veinte (20) oficiales generales. Sin embargo, de la lectura de los textos constitucionales de referencia resulta que es el mismo constituyente quien establece que las facultades del Presidente de la República en materia policial

---

<sup>2</sup> Negritas nuestras.

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se ejercen en la forma que determine la ley. En este sentido, si bien dichas facultades tienen rango constitucional, también es cierto que las mismas son de configuración legal, de manera que, en modo alguno el legislador ha actuado al margen de la Constitución, sino más bien en cumplimiento de esta.

8.13. En otro orden, el Tribunal Constitucional destaca que la regulación llevada a cabo por el legislador tiene otra sustentación más poderosa y es que, en un Estado Constitucional no existen prerrogativas ilimitadas, ni tampoco el ejercicio de estas puede hacerse al margen del principio de razonabilidad previsto en el artículo 74.2 de la Constitución. De manera que, el Presidente de la República no puede designar el número de oficiales generales que desee, sino los que demanden las necesidades de la institución. Por las razones indicadas el texto cuestionado no es contrario a la Constitución.

### **Sobre la alegada inconstitucionalidad del artículo 102 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional**

8.14. Los accionantes entienden que el artículo 102 de la indicada Ley 590-16 es inconstitucional, bajo el fundamento de que pone “(...) en peligro la vida de aquellos agentes policiales que desarrollan sus labores como seguridad, ya sea en misiones diplomáticas, consulares, en organismos internacionales o como seguridad personal de esos jefes, entre otros porque cualesquiera persona que quiera saber quién es ese agente de la Policía Nacional, puede hacerle un daño no tan sólo a él, sus familiares, sino también a sus jefes en los lugares dónde ejercen sus funciones como seguridad, si por ejemplo le dan seguimiento a sus movimientos cotidianos, lo que colide de forma frontal con el principio de dignidad humana y de igualdad, amparado en los artículos 38 y 42 de la Constitución de la República (...)”.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.15. El referido artículo 102 establece lo siguiente: “La información sobre agentes policiales de seguridad y su cantidad, asignados a la protección de las personas, edificios e instituciones establecidos en el artículo 94, será publicitada conforme a lo establecido en la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, con excepción de los asignados para la protección de testigos o de víctimas de amenazas o delitos”.

8.16. Para la evaluación de la constitucionalidad del referido artículo 102, resulta necesario tener en cuenta el artículo 94 de la Ley 590-16, ya que en este texto se indican las personas e instituciones que tienen necesidad de protección policial. En este sentido, en el indicado artículo 94 se establece lo siguiente:

*Artículo 94. Obligación de custodia. Es obligación de la Policía Nacional custodiar y proteger a ministros, viceministros, directores generales, legisladores, jueces del Tribunal Constitucional, del Tribunal Superior Electoral, del Poder Judicial, miembros del Ministerio Público, miembros de la Junta Central Electoral, ex presidentes y ex vicepresidentes, testigos o personas vulnerables en casos judiciales, oficiales retirados y otros funcionarios establecidos en el Reglamento de Designación de Agentes para Protección y Custodia que dictará el Consejo Superior Policial, así como custodiar a dignatarios extranjeros que estén de visita en el país y edificios públicos, sedes de embajadas, consulados, misiones diplomáticas y de organismos internacionales.*

8.17. En el presente caso, lo primero que el tribunal reconoce es que el derecho de acceso a la información pública es necesario en un Estado democrático, ya que este tiene como finalidad colocar a los ciudadanos en



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condiciones de fiscalizar el gasto y la inversión de los fondos públicos y, de esta manera, constreñir a quienes administran la cosa pública a conducirse con transparencia. En este sentido, el referido derecho al libre acceso a la información pública se encuentra reconocido en el artículo 49.1 de la Constitución, en el cual se establece que: *“Toda persona tienen derecho a la información. Este derecho comprende buscar, investigar, recibir y difundir informaciones de todo tipo, de carácter público, por cualquier medio, canal o vía, conforme determinar la Constitución y la ley”*.

8.18. En cuanto a esta cuestión, este Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia núm. TC/0042/12, dictada el veintiuno (21) de septiembre, estableció que:

*h) Con la finalidad de garantizar la efectividad del derecho a la información, consagrado en los indicados instrumentos internacionales y la Constitución dominicana, fue promulgada la Ley No. 200-04, sobre Libre Acceso a la Información Pública, del 28 de julio de 2004, complementada mediante el Decreto No. 130-05, del 25 de febrero de 2005, que instituye el Reglamento para la aplicación de la indicada ley.*

*i) El derecho a la información pública tiene una gran relevancia para el fortalecimiento de la democracia, ya que su ejercicio garantiza la transparencia y permite a los ciudadanos controlar y fiscalizar el comportamiento de los Poderes Públicos.*

*hh) “Asimismo, el derecho al libre acceso a la información pública tiene como finalidad controlar el uso y manejo de los recursos públicos y, en consecuencia, ponerle obstáculos a la corrupción administrativa,*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*flagelo que, según se hace constar en el preámbulo de la Convención Interamericana contra la Corrupción (del 29 de marzo de 1996) y el de la Convención de las Naciones contra la Corrupción (del 31 de octubre de 2003), socava “(...) las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia (...)”.*

8.19. Igualmente, en la Sentencia TC/0052/13 del nueve (9) de abril, el Tribunal Constitucional indicó que:

*10.6. El indicado derecho a la información está vinculado a uno de los deberes fundamentales previstos en el artículo 75 de la misma Constitución. En efecto, según el artículo 75.12, todas las personas tienen el deber de [v]elar por el fortalecimiento y la calidad de la democracia, el respeto del patrimonio público y el ejercicio transparente de la función pública.*

*10.7. La vinculación que existe entre el derecho a la información pública y el mencionado deber fundamental radica en que las personas y grupos sociales necesitan tener acceso a la información pública para estar en condiciones de defender la calidad de la democracia, el patrimonio público y el ejercicio transparente de la función pública.*

8.20. De lo anterior se desprende que, como regla general, las actividades que realizan las instituciones públicas deben cumplir con el requisito de transparencia y, en principio, deben estar disponibles para todos los ciudadanos. Sin embargo, dicho acceso a la información pública no es absoluto, ya que este encuentra su limitación en la defensa y seguridad del Estado, así como en la seguridad de las personas.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.21. En relación con el derecho a la seguridad personal, el artículo 40 de la Constitución establece que *“Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal (...)”*. Por su parte, en relación con la integridad personal el artículo 42 de la Carta Magna indica que *“Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica, moral y a vivir sin violencia. Tendrá la protección del Estado en casos de amenaza, riesgo o violación de las mismas”*.

8.22. Sobre este particular, este Tribunal Constitucional estableció, mediante la Sentencia TC/0233/13 del veintinueve (29) de noviembre, lo siguiente:

*j) El derecho a la seguridad personal es un derecho fundamental que ha sido estatuido de manera coherente y constante en la Constitución de la República; de su protección se encarga al Estado y sus instituciones, garantizando su pleno imperio de manera que todo ciudadano pueda alcanzar el pleno disfrute del mismo, sin restricción ni dificultad alguna.*

8.23. Como se observa, la norma objeto de inconstitucionalidad plantea la publicidad de la información de los agentes policiales que sean asignados a la seguridad y custodia de los miembros de varias personas, instituciones públicas y diplomáticas, particularmente, dicho artículo refiere a los ministros, viceministros, directores generales, legisladores, jueces del Tribunal Constitucional, del Tribunal Superior Electoral, del Poder Judicial, miembros del Ministerio Público, miembros de la Junta Central Electoral, ex presidentes y ex vicepresidentes, testigos o personas vulnerables en casos judiciales, oficiales retirados.



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

8.24. Cabe destacar que la indicada protección ha sido otorgada en virtud de que el ejercicio de las funciones encomendadas a los funcionarios indicados genera peligro no solo para ellos, sino también para sus familiares.

8.25. En este sentido, este Tribunal Constitucional considera que el hecho de que se haga la indicada publicación puede acarrear peligro a la seguridad personal no solo de los agentes policiales, sino que, además, implica riesgo a la seguridad e integridad de aquellos quienes brindan protección. Lo anterior se explica por el hecho de que luego de saberse a quien custodia determinado agente, solo se necesitaría seguir a este para llegar a quien este protege y a su familia.

8.26. Por los motivos expuestos, procede acoger la acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 102 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional y, en consecuencia, declarar no conforme con la Constitución el mismo.

### **Sobre la alegada inconstitucionalidad del párrafo II del artículo 104 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional**

8.27. En relación con esta disposición, los accionantes sostienen que la misma viola el principio de razonabilidad consagrado en el artículo 74.2 de la Constitución, en el entendido de que una persona que ha prestado servicio en la institución no adquiere el derecho a pensión, si no ha cumplido la edad de 55 años. Este requisito constituye, según los accionantes, una inobservancia de los principios de la seguridad social.

8.28. El contenido de la disposición cuestionada, artículo 104, párrafo II, es el siguiente: “El miembro de la Policía Nacional que opte por el retiro voluntario



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sin haber cumplido los cincuenta y cinco (55) años de edad, no recibirá los haberes y la pensión correspondiente sino cuando alcance esta edad”.

8.29. Como se observa, los accionantes plantean que existe contradicción entre el párrafo II y la parte capital del artículo 104, particularmente, porque este último texto establece que el retiro voluntario se concede luego de haber acumulado veinticinco (25) años de servicio en la Policía Nacional. En efecto, en el referido texto se establece lo siguiente: “*Artículo 104. Tipos de retiro. El retiro podrá ser: 1) Voluntario, que se concede a petición del interesado, luego de haber acumulado un mínimo de veinticinco (25) años de servicio en la Policía Nacional*”. Mientras que en la parte capital del texto se consagra que el derecho a pensión por antigüedad en el servicio se adquiere a la edad de 55 años. Tal contradicción se produce, a juicio de los accionantes, porque pueden presentarse situaciones en la que un miembro de la Policía Nacional haya laborado por 25 o más años y no tener derecho a la pensión, por no haber cumplido la indicada edad.

8.30. Sin embargo, el Tribunal Constitucional considera que entre las referidas disposiciones no existe contradicción y que las mismas pueden ser aplicadas simultáneamente, sin que una excluya a la otra. De manera que de lo que se trata es de que, por una parte, el derecho a retiro voluntario se adquiere luego de cumplir 25 años de servicios y, por otra parte, para tener derecho a la pensión por vejez es necesario cumplir con el requisito anterior y, además, cumplir 55 años de edad. En definitiva, para adquirir este último derecho, no basta con cumplir uno de los requisitos, sino los dos.

8.31. En otro orden, los accionantes consideran que los textos cuestionados inobservan el principio de razonabilidad y los principios del régimen de la seguridad social. Respecto de la seguridad social, en el artículo 60 de la



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución, texto según el cual *“Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez”*. Según este texto, el Estado asume la obligación de proteger adecuadamente y de manera progresiva a las personas enfermas, los discapacitados, los desocupados y a los envejecientes. Sin embargo, respecto de la vejez, aspecto que es el pertinente en el presente caso, no indica la edad en la cual se considera que una persona inicia esta etapa de su vida. Dada esta circunstancia, corresponde al legislador definir la cuestión indicada, tal y como lo hizo mediante el texto objeto de control de constitucionalidad que nos ocupa.

8.32. En la especie, como ya se ha indicado, el legislador estableció que a la edad de 55 años los miembros de la Policía Nacional que han prestado servicios durante 25 años tienen derecho al retiro voluntario con disfrute de pensión. Exigir que una persona se mantenga laborando hasta los 55 años de edad es razonable, en un país que, como el nuestro, las expectativas de vida para la mujer se estiman en 75.30 y para el hombre en 70.4 años.<sup>3</sup>

8.33. Nos parece importante destacar, que los criterios seguidos por el legislador en lo que concierne al derecho a la pensión por vejez de los miembros de la Policía Nacional, no es exclusivo de esta institución, sino que, por el contrario, se trata de parámetros que tienen una vocación a la generalización, tal y como se desprende del contenido del artículo 45 de la Ley 87-01 que crea el Sistema Nacional de Seguridad Social que tratan sobre la materia. Según este texto:

---

<sup>3</sup> Indicadores Básicos de Salud. República Dominicana, 2015. Ministerio de Salud Pública. Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud. Disponible en [www.msp.gob.do](http://www.msp.gob.do)

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Art. 45.- Pensión por vejez. La pensión por vejez comprende la protección del pensionado y de sus sobrevivientes. Se adquiere derecho a una pensión por vejez, cuando el afiliado acredite:*

*a) Tener la edad de sesenta (60) años y haber cotizado durante un mínimo de trescientos sesenta (360) meses; o*

*b) Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años y acumulado un fondo que le permita disfrutar de una jubilación superior al cincuenta por ciento (50%) de la pensión mínima.*

8.34. En este mismo orden, según el artículo 111 de la indicada Ley 590-16 los miembros de la Policía Nacional serán afiliados al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) creado por la Ley núm. 87-01, texto según el cual:

*Artículo 111. Incorporación de los miembros de la Policía Nacional al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS). A partir de la entrada en vigencia de esta ley, los miembros de la Policía Nacional serán afiliados al Sistema Dominicano de Seguridad Social, creado por la Ley No. 87-01, sus modificaciones y normas complementarias.*

8.35. En virtud de los motivos expuestos, procede rechazar la acción de inconstitucionalidad interpuesta en contra del párrafo II del artículo 104 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**Sobre la alegada inconstitucionalidad de los numerales 9, 20 y 27 del artículo 153 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional**

8.36. Para los accionantes, los indicados textos contradicen los artículos 43, 62 numerales 1, 2 y 5 y 75 numeral 7 de la Constitución, relativos al derecho al libre desarrollo de la personalidad, derecho al trabajo y principio de igualdad. Para justificar la referida inconstitucionalidad, los accionantes sostienen que impedir a los agentes la realización actividades diferentes a las policiales, con la excepción la docencia, condena a sus familias a vivir en un estado de miseria y los hace vulnerables a la corrupción.

8.37. La Procuraduría General de la República indica que “(...) la justificación de establecer una incompatibilidad como la impugnada para los miembros de la Policía Nacional, no solo reside en la posibilidad de que éstos pueden hacer valer en proceso privados los privilegios que como servidores públicos tienen, sino también en la necesidad de garantizar los propios principios inherentes a la función policial y que se encuentran establecidos en su Ley Orgánica. Por citar algunos casos de legislación comparada en donde se establecen incompatibilidades similares, sería pertinente revisar el artículo 34,3 de la Ley de Policía Federal de Argentina, el artículo 37.c de la Ley de Policía de Uruguay o la, Ley Orgánica No. 9-15 de España”.

8.38. El contenido de los textos cuestionados es el siguiente:

***Artículo 153. Faltas muy graves. Son faltas muy graves:***

***9) El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades;***



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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;*

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

8.39. En relación con el primer aspecto, violación al libre desarrollo de la personalidad, el artículo 40 de la Constitución establece que *“Toda persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad, sin más limitaciones que las impuestas por el orden jurídico y los derechos de los demás”*. En este sentido, el libre desarrollo de la personalidad implica el derecho que tienen las personas de desarrollarse y realizar su proyecto de vida de forma libre, es decir, sin coacciones ni impedimentos injustificados.

8.40. Sin embargo, podemos observar que la propia norma constitucional indica que dicho derecho puede ser limitado por la legislación; esto así, en función del orden colectivo y del favorecimiento del respeto de los derechos de los demás miembros de la sociedad.

8.41. En el presente caso, la norma objeto de inconstitucionalidad plantea una serie de limitaciones, particularmente, la imposibilidad de que los miembros de la Policía Nacional ejerzan otras funciones públicas o privadas con excepción del área docente.

8.42. Este tribunal constitucional considera, contrario a lo establecido por los accionantes, que la norma no viola el referido derecho, ya que el objetivo de la misma es evitar que otros intereses (públicos o privados) puedan interferir con las funciones de defender la seguridad e integridad de las personas.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Igualmente, dichas limitaciones buscan que los miembros de la referida institución aprovechen la potestad o poder que implica su posición en perjuicio del interés general.

8.43. Sobre la limitación al libre desarrollo de la personalidad, este tribunal estableció, mediante la Sentencia TC/0520/16 del siete (7) de noviembre, lo siguiente:

*10.2.4. En este orden, no puede existir violación al derecho del libre desarrollo de la personalidad, por el contrario, más bien estamos en presencia del pleno ejercicio de este derecho. Esto así, porque cuando una persona decide aspirar a un cargo municipal, a pesar de que de resultar electo su libertad de tránsito será limitada, debemos entender que lo hace en consideración de que tal limitación quedará compensada, con la honra y la distinción que implica el hecho de que los munícipes de una determinada demarcación territorial hayan depositado en él su confianza para que administre y gestione la cosa pública.*

8.44. El precedente anteriormente expuesto aplica en el presente caso, aunque estemos en presencia de miembros de la Policía Nacional y no ante un cargo municipal; esto así, porque, en sentido general, cuando se opta libremente por pertenecer a una institución o dedicarse a una actividad determinada, se asume la obligación de asumir un comportamiento coherente con la naturaleza de la función que se realiza, de lo cual pueden derivarse limitaciones, como ocurre en la especie que nos ocupa, en la cual los miembros de la institución policial no pueden dedicarse a otras actividades productivas, con la excepción de la docencia.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.45. En relación con la alegada violación al derecho al trabajo, lo primero que debemos indicar es que este implica el derecho de acceso a un puesto o labor, así mismo como el mantenimiento del mismo, salvo causa justificada. Este se encuentra consagrado en el artículo 62 de la Constitución, texto según el cual *“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.”*

8.46. Sobre el referido derecho, este tribunal Constitucional estableció, mediante la Sentencia TC/0058/13 del quince (15) de abril, lo siguiente:

*10.1.7 (...) el derecho al trabajo es parte esencial del Estado Social y democrático de derecho que diseña el artículo 7 de la Constitución de la República. A su vez, el mismo es reconocido como un derecho, un deber y una función social, que debe ser ejercido con la asistencia y regulación del Estado. Su contenido esencial se manifiesta en un doble aspecto: por un lado, el de acceder a un puesto de trabajo; y por otro, el derecho a no ser despedido, sino por justa causa. Así, toda persona tiene derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y debe realizarse en condiciones dignas y justas.*

8.47. En el presente caso, los accionantes se quejan de que las alegadas incompatibilidades representan una limitación al derecho al trabajo. Sin embargo, el Tribunal Constitucional considera que tales incompatibilidades no restringen el derecho que nos ocupa, ya que la normativa objeto de la acción de inconstitucionalidad no impide acceso al trabajo, sino que requiere de los agentes policiales dedicación exclusiva al trabajo que eligieron libremente.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

8.48. Cabe destacar que parte de la normativa que ahora nos ocupa fue objeto de otra acción de inconstitucionalidad resuelta mediante la Sentencia TC/0481/17, la cual rechazó la indicada acción; sin embargo, tal decisión no afecta el conocimiento del presente expediente, en razón de que el carácter de cosa juzgada solo se adquiere cuando la decisión sea estimatoria y, en consecuencia, la norma sea expulsada del ordenamiento jurídico.

8.49. Sin embargo, este Tribunal quiere indicar que las motivaciones expuestas en la referida sentencia aplican al presente caso, en razón de que no existe variación en la norma ni en los fundamentos que justifican la referida incompatibilidad con la función que desempeñan. En este sentido, en la Sentencia TC/0481/17 el diez (10) de octubre se estableció lo siguiente:

*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<sup>8</sup>. Esto se justifica igualmente, en la norma analizada,*

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*cuando se pretende proteger la prestación del servicio que implica el ejercicio de la función policial, en miras de evitar conflictos de intereses, colusiones 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 interés general, que es consustancial al ejercicio de la función pública, que supone la fundamental garantía de imparcialidad, decoro, dignidad, probidad,*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*aptitud, capacidad e idoneidad de los servidores públicos que el Estado le debe a su población.*

8.50. Los accionantes también alegan violación al principio de igualdad, el cual está previsto en el artículo 39 de la Constitución de la República, texto según el cual

*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;*

8.51. El tribunal considera, al igual que con la alegada violación al trabajo, que la normativa objeto de la presente acción no viola el principio de igualdad, en razón de que la misma no hace distinción entre los miembros de la Policía Nacional y, además, las legislaciones en relación con los demás servidores públicos también contemplan incompatibilidades, todo en base al control de riesgos que implicaría el desempeño de dos empleos distintos al mismo tiempo.

8.52. Igualmente, este tribunal ha explicado en los párrafos anteriores, la justificación de las indicadas incompatibilidades, las cuales cumplen con el principio de razonabilidad contemplado en la Constitución.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

8.53. Sobre este particular, en la referida Sentencia TC/0481/17 el diez (10) de octubre se estableció lo siguiente:

*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.*

8.54. Según lo expuesto en los párrafos que preceden, la limitación que establece la normativa cuestionada está justificada, dada la naturaleza de las funciones que realizan los agentes de la Policía Nacional. Sin embargo, el Tribunal Constitucional considera propicia la ocasión para exhortar al Poder Ejecutivo a que, en la medida que las posibilidades presupuestarias lo permitan, provean a la Policía Nacional y a las Instituciones Castrenses de un presupuesto que les permitan establecer un estatuto salarial razonable y justo para los policías y militares, de manera que estos puedan satisfacer las necesidades básicas de su familia. Esta exhortación se hace en el entendido de que la dedicatoria exclusiva a un determinado trabajo supone que el trabajador recibe ingresos que lo eximen de la necesidad de dedicarse a otras actividades productivas.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.55. En virtud de las motivaciones anteriores, procede rechazar la acción de inconstitucionalidad en relación con los numerales 9, 20 y 27 del artículo 153, así como respecto de las demás disposiciones de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional que fueron cuestionadas.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Rafael Díaz Filpo, Lino Vásquez Samuel y Justo Pedro Castellanos Khoury, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de esta sentencia, por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos y Wilson Gómez Ramírez, así como el voto particular de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

### **DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** inadmisibile la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra el artículo 154 numerales 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.

**SEGUNDO: ADMITIR** la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo II; artículos 153

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo II; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

numeral 9; artículo 153 numerales 20 y 27 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.

**TERCERO: RECHAZAR** la acción directa de inconstitucionalidad en relación con los artículos 86, 104 párrafo II; 153 numerales 9, 20 y 27 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016 y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme con la Constitución los referidos artículos.

**CUARTO: ACOGER**, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta en contra del artículo 102 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional y, en consecuencia, **DECLARAR** no conforme con la Constitución el referido artículo 102 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, por los motivos expuestos.

**QUINTO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero; a la Procuraduría General de la República; a la Cámara de Diputados y al Senado de la República.

**SEXTO: DISPONER** su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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**

1. En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad fue incoada por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero en contra de los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, de fecha 15 de julio de 2016.

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Estamos de acuerdo con la decisión tomada por la mayoría en relación a la indicada acción directa de inconstitucionalidad.
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 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.

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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.

### **I. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad**

#### **A. Los modelos existentes en ordenamientos jurídicos extranjeros 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 al cumplimiento de determinados requisitos, y es abierta cuando la sola condición de ciudadano es suficiente para acceder al tribunal.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.<sup>4</sup> 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 diputados o 50 senadores y los Órganos colegiados ejecutivos de la Comunidades Autónomas.<sup>5</sup> 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

---

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> 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.

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

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

---

<sup>6</sup> Peter Häberle, IBIDEM, p.96

<sup>7</sup>Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procedencia por parte del Defensor del Pueblo<sup>8</sup>; 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.<sup>9</sup> 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.

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”<sup>10</sup>. Se trata de un

---

<sup>8</sup> Humberto Nogueira Alcalá, *IBIDEM*, p. 330

<sup>9</sup> Humberto Nogueira Alcalá, *Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur*, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)

<sup>10</sup> 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 insostenible 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-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano<sup>11</sup> y el venezolano.<sup>12</sup>

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”*.<sup>13</sup>

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 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

---

<sup>11</sup> 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”*.

<sup>12</sup> 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”*

<sup>13</sup> 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



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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.

**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*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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 inconstitucionalidad cuando el fundamento de la acción fuere la violación a un derecho individual.<sup>14</sup>

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.

---

<sup>14</sup> 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-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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:

*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



## 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.<sup>15</sup>

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

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

---

<sup>15</sup> . 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-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un perjuicio a consecuencia de la ejecución de un acto emanado de uno de los poderes públicos en ejecución de una ley considerada inconstitucional.<sup>16</sup>

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 denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia fuera grave y seria”.<sup>17</sup> 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

---

<sup>16</sup> 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;”

<sup>17</sup> 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;”

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estas no eran partes interesadas<sup>18</sup>. El cambio de criterio radicó en que en este caso el alto el tribunal 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.”<sup>19</sup> Es decir, que para dicho tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

---

<sup>18</sup> 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 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;”

<sup>19</sup> 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-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>*

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 inconstitucionalidad<sup>22</sup>.

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

---

<sup>20</sup> Véase sentencia TC/0031/13

<sup>21</sup> Véase sentencia TC/0520/16

<sup>22</sup> Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 inadmisibles, 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 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.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### **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”.

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*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.*<sup>23</sup>

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

---

<sup>23</sup> Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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 a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.<sup>24</sup>*

*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.<sup>25</sup>*

*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*

---

<sup>24</sup> Véase párrafo núm.8, letra, l de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

<sup>25</sup> Véase párrafo núm.8, letra m de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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.*<sup>26</sup>

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.
- 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.

---

<sup>26</sup> Véase párrafo núm.8, letra n de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

### **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 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.

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL 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 forzadamente y sin necesidad, del texto constitucional la figura de la “acción popular”, sino para sustentar la 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.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.

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.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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,



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el ministerio de abogado, así como que la instancia esté rigurosamente motivada, so pena de ser declarada inadmisibles, 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 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





## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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 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.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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 ejercer 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



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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.

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 frecuentemente se repite. Nada de eso, pues la realidad es que



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Derecho<sup>27</sup>, 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 occidental alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Länder y quedando consolidada con su incorporación en la Ley Fundamental de Bon, en el artículo 20.1, en el cual se define a la República Federal de Alemania como un Estado “federal, democrático y social”.<sup>28</sup>

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

---

<sup>27</sup> 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”.

<sup>28</sup> Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.<sup>29</sup>

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, 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.<sup>30</sup>

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,

---

<sup>29</sup> Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149

<sup>30</sup> Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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.

**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*

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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.*

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*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*establecidos en la ley. Aunque muchos assembleístas 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 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 que conste en acta*





## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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 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*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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 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*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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, 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*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*decimos: ¡no es verdad!, se puede establecer, pero no es éste 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, 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 bubíes 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*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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 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*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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 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*



## 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 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*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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”.

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*





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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 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



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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.<sup>31</sup>

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*

---

<sup>31</sup> 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 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-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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 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 constitucionalidad de los actos estatales, y que dado el*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*principio constitucional de la supremacía, se presume que por ello ese interés en la constitucionalidad está “jurídicamente protegido”.*<sup>32</sup>

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”<sup>33</sup>, 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.<sup>34</sup>

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 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”.

---

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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

<sup>34</sup> 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-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.<sup>35</sup>

### 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

---

<sup>35</sup> 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-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

(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 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.

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

**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, del 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, del 9 de octubre del 2019; TC/0440/19, del 10 de octubre del año 2019; TC/0441/19, del 10 de octubre del 2019; TC/0445/19, del 11 de octubre de 2019; TC/0499/19, del 21 de noviembre del año 2019; TC/0520/19, del 2 de diciembre del año 2019; TC/0561/19, del 11 de diciembre del año 2019; TC/0567/19, del 11 de diciembre del año 2019 y TC/0570/19, del 11 de diciembre del año 2019, a cuyos contenidos nos remitimos.

Firmado: Wilson Gómez Ramírez, Juez



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**VOTO PARTICULAR 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. Este Tribunal Constitucional fue apoderado en fecha veintitrés (23) de agosto de dos mil dieciséis (2016), de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Héctor Rubirosa García, Bismarck Bautista Sánchez, Julio C. Morales Martínez, José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra de los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, de fecha 15 de julio de 2016.

1.2. El accionante argumenta que los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, son contrarios a los artículos 38, 42, 43, 60, 62 numeral 1 y 3, 69, 74 numeral 2, 75 numeral 5 y 7, 77 numeral 3, 88, 128 numeral 1, literal e), 172, 255 y 256 de la Constitución.

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha dictaminado la inadmisibilidad de la presente acción directa en inconstitucionalidad en lo relativo al control presentado en contra de los artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional por no explicar los accionantes en su instancia las razones por las cuales los referidos textos son

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.





## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

contrarios a la Constitución; y ha dictaminado el rechazo de la acción en lo concerniente a los artículos 86, 104 párrafo II; 153 numeral 9, 20 y 27 de la referida Ley. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del Tribunal, pero disiente con relación a los motivos adoptados para dictaminar la legitimación activa de los accionantes, señores Héctor Rubirosa García, Bismarck Bautista Sánchez, Julio C. Morales Martínez, José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, quienes no poseen interés legítimo y jurídicamente protegido, por cuanto no se evidencia que ellos sean miembros de la Policía Nacional, de ahí que no se pueda acreditarse que ellos están afectados por las disposiciones impugnadas.

### **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, hemos optado por dividir nuestros motivos en los siguientes títulos:

**2.1.** El modelo de control de constitucionalidad en la República 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 del accionante, el consenso le ha conferido a los señores Héctor Rubirosa García, Bismarck Bautista Sánchez, Julio C. Morales Martínez, José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero la calidad para accionar en inconstitucionalidad, contra de los artículos 86, 102,



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, entre otros motivos, por los que citamos textualmente a continuación:

*“7.2.- En aplicación de los textos transcritos anteriormente, este Tribunal Constitucional es de criterio que “(...) 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. (Véase sentencia TC/0345/19 de fecha dieciséis (16) de septiembre)*

*7.3.- En este sentido, los accionantes, Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero señores Hernán José Lluberes García y Junior Jiménez Rodríguez tiene calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucional, en razón de que son nacionales dominicanos. Igualmente, consideramos que dichos señores se*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*encuentran en pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía, ya que en el expediente no consta ningún documento que permita inferir lo contrario.”*

2.1.2. En la especie, la suscrita ofrece motivos propios 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-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



## 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 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*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*un interés propio, distinto del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico”<sup>36</sup> .*

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.

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*

---

<sup>36</sup> 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.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*“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 Venezuela<sup>37</sup>.”*

2.1.10. En similar orientación se expresa el actual 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 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 acción<sup>38</sup>”.*

---

<sup>37</sup> Brewer-Carias, 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.

<sup>38</sup> Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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).

### **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 físicas ha incurrido, como diría Gerardo Eto Cruz<sup>39</sup>, en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado:

“7.2.- En aplicación de los textos transcritos anteriormente, este Tribunal Constitucional es de criterio que “(...) *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*

---

<sup>39</sup>Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pàg. 221

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*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.”*

2.2.2. 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 Constitución<sup>40</sup>. 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*

---

<sup>40</sup> Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Tribunal constitucional, que ‘(...) es el órgano supremo de 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 omnicomprendido 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’.*<sup>41</sup>

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 del accionante, 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 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

---

<sup>41</sup> Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.

Expediente núm. TC-01-2016-0045, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Dr. Héctor Rubirosa García, Lic. Bismarck Bautista Sánchez, Lic. Julio C. Morales Martínez, Dr. José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero, contra los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, del 15 de julio de 2016.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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 física.

La sentencia del consenso ha debido declarar inadmisibile la presente acción directa de inconstitucionalidad, dado que los señores Héctor Rubirosa García, Bismarck Bautista Sánchez, Julio C. Morales Martínez, José Oriol Rodríguez Rodríguez y Alan M. Rodríguez Suero no demostraron 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, toda vez que los artículos 86, 102, 104 párrafo 11; artículos 153 numeral 9, 20 y 27; artículo 154 numeral 10, 12 y 20 de la Ley núm. 590-16, Orgánica de la Policía Nacional, de fecha 15 de julio de 2016, solo concierne a los miembro de la Policía Nacional, no existiendo en el expediente ninguna documentación que demuestre que los accionantes sean miembro de esa entidad, por lo que no se puede considerar que están afectados por las disposiciones impugnadas.

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**