



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0156/21

Referencia: Expediente núm. TC-01-2017-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Juan Bautista Castillo Peña contra la Ley núm. 86-99, orgánica que crea el Ministerio de la Mujer, del once (11) de agosto del mil novecientos noventa y nueve (1999).

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

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; 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, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución, 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

Expediente núm. TC-01-2017-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Juan Bautista Castillo Peña contra la Ley núm. 86-99, orgánica que crea el Ministerio de la Mujer, del once (11) de agosto del mil novecientos noventa y nueve (1999).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Descripción de la norma impugnada

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por el señor Juan Bautista Castillo Peña contra la Ley núm. 86-99, orgánica que crea el Ministerio de la Mujer, del once (11) de agosto del mil novecientos noventa y nueve (1999); la cual expresa lo siguiente:

CONSIDERANDO: Que la Constitución de la República reconoce, como finalidad principal del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. CONSIDERANDO: Que, siendo la mujer copartícipe fundamental del desarrollo, y que es deber del Estado asistirle y coadyuvar al desarrollo de todas sus potencialidades, se hace impostergable el establecimiento de una política socioeconómica orientada a garantizar la igualdad de oportunidades para su desarrollo humano y social, y su integración a todas las esferas de la vida política, social y económica. CONSIDERANDO: Que el Estado debe garantizar las mejores condiciones para el ejercicio compartido de las funciones de reproducción biológica, socialización de las generaciones futuras y reproducción de la fuerza de trabajo, a fin de que las mujeres puedan acceder a otros espacios de desarrollo de sus capacidades productivas, intelectuales y políticas. CONSIDERANDO: Que diversos organismos del Estado y del sector privado mantienen programas de promoción de la equidad de género, sin ninguna coordinación entre sí, lo que da como resultado duplicidad y dispendio de recursos humanos y materiales. CONSIDERANDO: Que es necesario crear un organismo del Estado que dirija, racionalice y articule los esfuerzos relacionados con la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

promoción de la equidad de género de las diversas instituciones gubernamentales existentes y coordine esfuerzos con instituciones de la sociedad civil, con la finalidad de eficientizar esfuerzos. CONSIDERANDO: Que las políticas dirigidas a la mujer carecen del impulso necesario y coherente para la real integración y proyección de la equidad de género en todos los ámbitos de la vida nacional. CONSIDERANDO: Que estas políticas requieren ser diseñadas, coordinadas, supervisadas y evaluadas por un órgano gubernamental con la suficiente jerarquía y autoridad, de forma tal que pueda incidir en los órganos formuladores de las políticas públicas de los diferentes sectores. CONSIDERANDO: Que es necesario la creación de un órgano superior, como institución rectora y coordinadora de una coherente política pública de promoción de la equidad de género y el pleno ejercicio de la ciudadanía, por parte de las mujeres, dentro de un marco jurídico y administrativo que tienda a una real coordinación del trabajo en género que desarrollan los diferentes organismos del Estado que ejecutan programas y actividades dirigidas a la mujer; CONSIDERANDO: Que un órgano rector y coordinador que las políticas dirigidas a la promoción de la equidad de género debe articular los diferentes sectores del Estado que trabajan en programas dirigidos a la mujer; CONSIDERANDO: Que mediante el Decreto No.3012, del 29 de mayo de 1985, fue creado el Consejo Constitutivo de la Dirección General de la Promoción de la Mujer, como organismo asesor, encargado de coordinar los programas dirigidos a la mujer; CONSIDERANDO: Que, por las razones anteriormente expuestas, trabajar en pro de la equidad de género constituye, además de un fin legítimo en sí mismo, un medio para la erradicación de la pobreza; CONSIDERANDO: Que las posibilidades de las mujeres de igualdad de oportunidades y acceso a bienes y servicios determinan, no sólo su potencial propio como agente de desarrollo, sino también el de sus hijos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(as) mayormente dependientes de ellas en el marco de un fenómeno de incremento acelerado de la jefatura de hogar femenina; CONSIDERANDO: Que la discriminación por razón de género, además de dificultar la participación de la mujer en la vida política, social, económica y cultural del país y de constituir un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y la familia, viola los principios de igualdad de derechos y del respeto a la dignidad humana; CONSIDERANDO: Que la ampliación de la democracia ayuda en la participación efectiva de la ciudadanía y la vigencia de los derechos humanos resulta inconcebible sin el compromiso de la sociedad con el principio de la ley sustantiva de género y sin la acción decidida del Estado para garantizar su cumplimiento; CONSIDERANDO: los últimos compromisos asumidos por el Estado Dominicano y ratificados por el Congreso Nacional adquiriendo rango de ley sustantiva relativos a la condición de la mujer y la equidad de género. VISTA la Constitución de la República, del 14 de agosto de 1994; VISTA la Ley No.55, del 22 de noviembre de 1965, que instituye el Sistema Nacional de Planificación Social, Económica y Administrativa; VISTA la Ley Orgánica de Presupuesto No. 531, del 11 de diciembre de 1969; VISTA la Ley No.16-92, del 29 de mayo de 1992, que crea el Código de Trabajo de la República Dominicana, y su Reglamento, No.258-93, del primero (1ro.) de octubre de 1993; VISTO el Decreto No.46, del 17 de agosto de 1982, que crea la Dirección General de Promoción de la Mujer; VISTO el Decreto No.3012, del 29 de mayo de 1985 que crea el Consejo Consultivo de la Dirección General de Promoción de la Mujer; VISTO el Decreto No.6894, del 25 de marzo de 1994, G. O. 9880, que crea la Comisión Nacional sobre Mortalidad Materna; VISTAS las Cumbres y Conferencias Internacionales ratificadas por nuestro país. HA DADO LA SIGUIENTE LEY: Artículo 1.- Se crea la Secretaría de Estado de la Mujer, como organismo responsable de establecer las normas y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

coordinar la ejecución de políticas, planes y programas a nivel sectorial interministerial y con la sociedad civil, dirigidos a lograr la equidad de género y el pleno ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres.

*Artículo 2.- La Secretaría de Estado de la Mujer tendrá atribuciones que deberán incidir en las áreas siguientes: A. **NORMATIVAS Y RECTORAS:** a) Definir las normas y políticas correspondientes y establecer los mecanismos necesarios para operativizar el compromiso del Estado con la erradicación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer; b) Coordinar con las instancias públicas y de la sociedad civil la formulación y puesta en práctica de un Plan Nacional de Equidad de Género; c) Articular, coordinar y coejecutar acciones con los organismos del Estado para asegurar que las políticas, programas y proyectos sectoriales contemplen criterios de equidad de género; d) Evaluar las políticas en lo que concierne a su impacto sobre las mujeres, y propiciar los correctivos necesarios. B. **POLITICA INTERNACIONAL:** a) Llevar a cabo coordinaciones y acciones intersectoriales y con la sociedad civil para el cumplimiento de los convenios y compromisos internacionales suscritos por el país, dirigidos a crear las condiciones necesarias para la potenciación del papel de la mujer en la sociedad en todas las esferas de la vida pública y privada, mediante una participación plena y en pie de igualdad en el proceso de toma de decisiones en las esferas económica, social, cultural y política. Se tomarán en consideración los acuerdos aprobados en tratados, conferencias, convenciones, cumbres y otras reuniones nacionales e internacionales en beneficio de la mujer, tales como derechos humanos, eliminación de la discriminación, la violencia y, en general, toda la práctica social, política o económica que impida el desarrollo de la mujer. b) Monitorear, evaluar y reportar ante instancias nacionales e internacionales los avances y obstáculos en el cumplimiento de estos convenios y compromisos por parte del país. c) Hacer las*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recomendaciones y llevar a cabo las coordinaciones de lugar, a fin de que los planes, políticas y estrategias sectoriales incorporen los ajustes necesarios para el cumplimiento de los convenios y compromisos internacionales. d) Gestionar recursos internacionales para apoyar el desarrollo de planes, programas y proyectos gubernamentales y de la sociedad civil, conducentes a la equidad de género. C. SENSIBILIZACION Y EDUCACION DE LA SOCIEDAD. a) Promover cambios de actitudes, valores y comportamiento que favorezcan el desarrollo de relaciones equitativas entre mujeres y hombres a nivel individual, de pareja familiar y comunitario, mediante el empleo de medios educativos y de comunicación. De manera particular se promoverán coordinaciones y acciones conjuntas con los medios educativos y de comunicación estatales. b) Capacitar, sensibilizar e informar a las diferentes instancias gubernamentales y de la sociedad civil en torno a la condición y posición de las mujeres dominicanas. D. COORDINACION Y ARTICULACION CON LA SOCIEDAD CIVIL. a) Constituir espacios para la concertación y coordinación de acciones entre la Secretaría de Estado de la Mujer (SEM) y las instancias de la sociedad civil para el impulso de los lineamientos de equidad de género en participación política, modernización, erradicación de la pobreza, violencia, educación, cultura, trabajo y salud; b) Propiciar articulaciones y acuerdos entre la SEM y otras instancias del Estado y de la sociedad civil, con miras a sumar esfuerzos y ampliar perspectivas alrededor de las políticas de desarrollo y su implementación, así como de cualquier acción que sea de interés común. Artículo 3.- Tanto las actividades coordinadas como las de implementación directa se centrarán en torno a las siguientes prioridades temáticas: a) Elaborar un Plan Nacional de Equidad de Género que sirva de referencia a todos los organismos estatales en la incorporación del enfoque de género a sus actividades. Este plan deberá operacionalizar las prioridades



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

definidas por los acuerdos internacionales ratificados por el país. b) Fortalecer, asesorar y dar seguimiento a las instancias sectoriales encargadas de institucionalizar el enfoque de género en las políticas públicas. c) Evaluar los marcos jurídicos existentes y proponer modificaciones legales que erradiquen la discriminación contra la mujer. d) Promover la incorporación del enfoque de género en los procesos de Reforma y Modernización del Estado, así como en los procesos de reforma sectorial (salud, justicia, seguro social, otros). e) Favorecer cambios en los patrones socio-culturales mediante acciones sistemáticas de comunicación, información y educación dirigidas a eliminar los estereotipos discriminatorios y promover la igualdad real de la mujer. f) Enfrentar la violencia contra la mujer y asegurar un manejo adecuado de estos casos por parte de las instituciones responsables (policía, ministerio público, hospitales, registros estadísticos y otros). g) Promover el acceso de las mujeres a los recursos, servicios y bienes productivos, con atención particular a las mujeres rurales, las jefas de hogar y las que sufren pobreza crítica. h) Propiciar la producción de informaciones estadísticas actualizadas que permitan visualizar las brechas e inequidades de género en todos los ámbitos, incluyendo aquellos no cubiertos por los sistemas actuales de información (violencia de género, trabajadoras domésticas, mujeres migrantes, etc.). i) Promover el liderazgo y la participación política de las mujeres mediante acciones de adiestramiento y capacitación, concientización ciudadana y monitoreo de la aplicación de las cuotas de participación electoral. Artículo 4.- Dada la naturaleza transversal del trabajo de género/mujer, la SEM deberá ser fundamentalmente una instancia de coordinación, asesoramiento y apoyo de las instancias sectoriales del Estado. En lugar de duplicar las atribuciones de estas instancias en sus diferentes áreas (salud, educación, trabajo, cultura, etc.), la SEM prestará los servicios y realizará las coordinaciones



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

necesarias para asegurar que las políticas y programas sectoriales incorporen el enfoque de género. Artículo 5.- La Secretaría de Estado de la Mujer deberá articular esfuerzos en términos de políticas de las instituciones y organizaciones que trabajan en pro de la equidad de género, en virtud de que estas instancias han acumulado importantes experiencias de trabajo en las áreas de violencia, salud, participación política, capacitación, investigación, empleo, microempresas y otras. Mediante coordinaciones estratégicas con estas instancias de la sociedad civil, la SEM tendrá acceso a una amplia capacidad instalada de recursos humanos y destrezas institucionales que potenciarían su marco de acción, al tiempo de contribuir a la ampliación y articulación interna de los esfuerzos que se realizan en pos de la equidad de género. Artículo 6.- Queda ratificado el Consejo Consultivo de la Dirección General de Promoción de la Mujer, pasando a constituirse en Consejo Consultivo de la Secretaría de Estado de la Mujer, y se crea el Consejo Sectorial de la Mujer, integrados por los/as secretarios/as de Estado y directores/as de las diferentes oficinas sectoriales, como organismos de enlace y articulación con la Secretaría de Estado de la Mujer, de los planes nacionales y programas de equidad de género. PARRAFO I.- El Consejo Sectorial de la Mujer será presidido por la Secretaria de Estado de la Mujer. PARRAFO II.- La integración del Consejo Sectorial de la Mujer estará contenida en el reglamento orgánico. PARRAFO III.- Los Secretarios de Estado que integran el Consejo Sectorial de la Mujer podrán hacerse representar por un subsecretario de la cartera. DE LAS DISPOSICIONES GENERALES Artículo 7.- La Secretaría de Estado de la Mujer funcionará con recursos provenientes del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, aportes de organismos internacionales y donaciones de los sectores público y privado. Artículo 8.- Queda suprimida la Dirección General de Promoción de la Mujer. Su patrimonio y personal pasan a formar parte de la Secretaría de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estado de la Mujer. Artículo 9.- El Presidente de la República dictará, mediante decreto, el reglamento interno de la Secretaría de Estado de la Mujer. Artículo 10.- La Secretaría de Estado de la Mujer coordinará con los Consejos Provinciales de Desarrollo existentes y por crear, la formulación, la ejecución y la evaluación de las políticas de equidad de género a nivel provincial y local. PARRAFO. - A los fines del artículo anterior, la Secretaría de Estado de la Mujer designará, en cada caso, un representante de la misma. Artículo 11.- Esta ley deroga y sustituye los Decretos No.46, del 17 de agosto de 1982, y No.3012, del 29 de mayo de 1985. Artículo 12.- La Secretaría de Estado de la Mujer solicitará al Poder Ejecutivo el nombramiento de los subsecretarios de Estado que se consideren necesarios. Artículo 13.- Dentro de los treinta (30) días siguientes a la instalación de la Secretaría de Estado de la Mujer por parte del Poder Ejecutivo, quien lo hará en el término de seis meses, contado desde la fecha de publicación de la presente ley, la Secretaria de Estado de la Mujer elaborará y remitirá al Poder Ejecutivo para su aprobación, el reglamento interno de la misma. Artículo 14.- Hasta tanto se elabore y apruebe el próximo proyecto de Presupuesto y Ley de Gastos Públicos, el presupuesto actual de la Dirección de Promoción del Mujer que faltare por ejecutar pasará, mediante transferencia formal a la Secretaria de Estado de la Mujer. El Poder Ejecutivo queda autorizado a transferir las partidas complementarias necesarias, hasta tanto se apruebe la nueva Ley de Presupuesto y Gastos Públicos. Artículo 15.- La presente ley deroga y sustituye toda ley o parte de ley que le sea contraria.

2. Pretensiones de la parte accionante

Mediante instancia depositada el trece (13) de julio de dos mil diecisiete (2017) en la Secretaría del Tribunal Constitucional, el señor Juan Bautista Castillo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Peña, solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley núm. 86-99, Orgánica del Ministerio de la Mujer, por alegadamente vulnerar las disposiciones constitucionales que se indican más adelante.

3. Infracciones constitucionales alegadas

En su instancia, la parte accionante, señor Juan Bautista Castillo Peña, pretende la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley previamente indicada, por entender que colide con los artículos 6, 39, numerales 1,2,3,4 y 5; 40, numeral 15; y, 55 numerales 1, 2, y 13 de la Constitución de la República, los cuales establecen 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 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia: 1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes; 2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias; 3) El Estado debe promover las condiciones



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión; 4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género; 5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.

Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: (...) 15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.

Artículo 55.- Derechos de la familia. La familia es el fundamento de la sociedad y el espacio básico para el desarrollo integral de las personas. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. 1) Toda persona tiene derecho a constituir una familia, en cuya formación y desarrollo la mujer y el hombre gozan de iguales derechos y deberes y se deben comprensión mutua y respeto recíproco; 2) El Estado garantizará la protección de la familia. El bien de familia es inalienable e inembargable, de conformidad con la ley; (...)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13) Se reconoce el valor de los jóvenes como actores estratégicos en el desarrollo de la Nación. El Estado garantiza y promueve el ejercicio efectivo de sus derechos, a través de políticas y programas que aseguren de modo permanente su participación en todos los ámbitos de la vida nacional y, en particular, su capacitación y su acceso al primer empleo.

4. Fundamentos jurídicos de los accionantes

Los accionantes sustentan sus respectivas pretensiones en los fundamentos jurídicos que se indican a continuación:

(...) Que el desarrollo de este principio ha permitido elaborar una doctrina tendente a graduar situaciones concretas en las que puede admitirse trato diferente en circunstancias tales que el trato igual conduciría a una desigualdad, es decir, los supuestos en los que se admite una discriminación positiva. Fuera de estas situaciones que encuentran justificación en la necesidad de preservación del propio principio de igualdad y no discriminación, no resulta admisible que desde los órganos públicos se practique un tratamiento desigual e injustificado como pudo comprobar el juez de amparo al dictar la decisión impugnada.

Que la igualdad de género es un principio constitucional que estipula que hombres y mujeres son iguales ante la ley, lo que significa que todas las personas, sin distinguir alguno tenemos los mismos derechos y deberes frente al Estado y la sociedad en su conjunto. Se reconoce entre las causas a la segregación por el sexo.

Que la igualdad es el trato idéntico que un organismo, estado, empresa, asociación, grupo o individuo le brinda a las personas sin que medie ningún tipo de reparo por la raza, sexo, clase social u otra circunstancia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

plausible de diferencia o para hacerlo más práctico, es la ausencia de cualquier tipo de discriminación.

Que la palabra Genero, en términos de biológicos se refiere a la identidad sexual de los seres vivos, la distinción que se hace entre Femenino y Masculino, este concepto ha evolucionado a tal punto de representar cualquier diferencia a ideales sociológicos, creencias y condiciones de vida, razón por la cual la palabra genero adopto un importante significado en la vida diaria. Las pautas de un comportamiento social definen perfectamente un género, una clase, una cultura (...).

(...) que no basta decretar la igualdad en la ley si en la realidad no es un hecho. Para que así lo sea, la igualdad debe traducirse en oportunidades reales y efectivas para i a la escuela, acceder a un trabajo, a servicios de salud y seguridad social, competir por puestos o cargos de representación popular, gozar de libertades para elegir pareja, conformar una familia y participara en los asuntos de nuestras comunidades, organizaciones y partidos políticos.

(...) Que el reconocimiento de la igualdad de género ha sido una conquista histórica de las mujeres. Hace 250 años plantearse la igualdad de derecho era un hecho inconcebible ya que se consideraba que las mujeres eran naturalmente diferentes e inferiores a los hombres.

(...) Que los objetivos de Desarrollo Sostenible se apoyaran en estos logros para garantizar el fin de la discriminación a mujeres y niñas en todo el mundo. Sin embargo, en algunas, pero en el caso de la Creación del Ministerio de la Mujer crea un privilegio a favor de un segmento de la sociedad la mujer, y no existe la creación del Ministerio del Hombre,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para que existe la objetividad y la igualdad entre mujer y hombre dado esa situación, ese Ministerio deviene en inconstitucional. A la mujer dominicana en 1942 haber vencido los obstáculos más difíciles de superar y que la división desigual del trabajo y la discriminación en la toma de decisiones en el ámbito público.

Que hoy más mujeres que nunca ocupan cargos públicos, y muchas se ha convertido en líderes en todas las regiones lo que ayuda al fortalecimiento de las políticas y las leyes orientadas a lograr una mayor igualdad entre los géneros. Pero en el caso de existir un Ministerio de la Mujer, solo dedicado a la mujer excluye en servicio o protección al hombre, ya que estas sociedades modernas están vulnerables la mujer como el hombre lo crea y juega un papel desigual, pero si debiera existir un Ministerio de la Familia, que si desde los tiempos de Jesús se habla de la sagrada familia.

(...) Que las familias de hoy, deben seguir este ejemplo tan hermoso que nos dejos Jesús tratando de imitar las virtudes que vivía la Sagrada Familia: sencillez, bondad, humildad, caridad, laboriosidad, etc. En esas atenciones lo prudente es que existe un Ministerio de la Familia, para que cuide y trabaje en pro de la protección de la familia dominicana y no de un solo segmento de la sociedad como lo es la mujer.

(...) la presente ley tiene 15 considerandos en los cuales versa el espíritu de la ley o mayor mente los principios de la ley entre ellos tratan lo de la protección de la persona humana, así mismo trata lo que es el ejercicio compartido o sobre la igualdad de oportunidades, así como la equidad de género, políticas dirigidas a la mujer, tienda a una real coordinación del trabajo en género que desarrollan los diferentes organismos del Estado.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

provocado las disposiciones de la Ley No. 86-99, del 11 de agosto de 1999, que crea la Secretaria de la Mujer, actual Ministerio de la Mujer, para determinar que en su condición tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido, para iniciar una acción directa en inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento, resolución y ordenanza, conforme lo establece el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República.

5.2. Opinión del Senado de la República

El Senado de la República, mediante su opinión del veintiocho (28) de agosto de dos mil diecisiete (2017), y ratificada el dos (2) de octubre del mismo año, con respecto a la inconstitucionalidad planteada por el señor Juan Bautista Castillo Peña, consigna lo siguiente:

(...) conforme a la Constitución de la Republica dicho proyecto de ley fue aprobado en prime lectura el 20 de julio del año 1999 y en segunda lectura el 21 de julio del año 1999, siendo finalmente promulgada el 11 de agosto del año 1999. Dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado en cumplimiento de los articulo 39 y 40 de la Constitución de la República, del 25 de julio del año 2020, Constitución que regía al momento en que fue promulgada la ley...que se dio continuidad con los tramites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo remitido al Poder Ejecutivo para los fines correspondientes. A partir d ellos antes señalado, entendemos que el Senado de la Republica cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la ley No. 86-99, que crea la secretaria de la Estado de la Mujer, del 11 de agosto del año 1999, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional establecido.

5.3. Opinión de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados, mediante su opinión del veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), con respecto a la inconstitucionalidad planteada por el señor Juan Bautista Castillo Peña, consigna lo siguiente:

(...) Antes de adentrarnos al fondo de la presente acción directa en inconstitucionalidad, es preciso resaltar, que aunque el accionante en su instancia, como medio principal, denuncia la inconstitucionalidad de la norma impugnada, por supuesta violación al derecho a la igualdad de los hombres, dispuestos en el artículo 39 de la Constitución, al principio de razonabilidad establecido en el artículo 40, numeral 15, y al artículo 55, numerales 1, 2, 3, y 13, en relación a los derechos de la familia, no expone, de una manera clara y precisa, las razones por las cuales, entiende, que se produce una transgresión a estos textos constitucionales, en tal sentido, deviene en inadmisibile, por aplicación del artículo 38 de la Ley No. 137-11 (...).

“Como se ha indicado antes, el accionante en su escrito no expuso de una manera clara y precisa, los argumentos que demuestren que la Ley No., 86-99, vulnera los artículos 39, 40, numeral 15, numerales 1, 2, 3, y 13, de la Constitución y en tal sentido sobre la base de las disposiciones contenidas en el artículo 38 de la Ley 137-11, y el criterio fijado por el Tribunal Constitucional en relación al tema, la acción directa en inconstitucional de referencia resulta inadmisibile.

Desde nuestra óptica, no se vislumbra que la ley atacada, por el hecho de que cree una secretaria de la mujer, actual Ministerio, y no exista un



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ministerio del hombre, genere privilegios en beneficio de las mujeres y perjuicios de los hombres y, en consecuencia, violente el principio de igualdad de género como ha denunciado el accionante.

Contrario a lo que se alega, las mujeres dominicanas tradicionalmente han sido discriminadas en todos los quehaceres de la vida pública y privada, en épocas anteriores confinadas solo a las labores domésticas y familiares. La hegemonía en el control de los puestos de dirección del Estado, los grupos empresariales, partidos políticos y otras organizaciones siempre ha sido privilegio para los hombres, en perjuicio de las féminas, razón por la cual ha existido una desigualdad de género que transgrede el principio de igualdad constitucional.

Del planteamiento anterior se desprende, que, si las mujeres no pueden ocupar los puestos de dirección en las empresas privadas y el en Estado, jamás podrían devengar los mismo salarios y beneficios que ostentan los hombres, es decir, tradicionalmente se ha producido lo contrario a lo denunciando por accionante

(...) El tema de la discriminación de la mujer ha sido más marcado dentro de los partidos políticos, durante los procesos internos para escoger a los candidatos a puestos electivos en las elecciones nacionales. Esta situación motivo la aprobación del Congreso Nacional de la Ley 12-00, del 2 de marzo de 2000 (...).

(...) Como se ha expresado anteriormente, aunque todavía en la práctica, las mujeres no han logrado la paridad en sus derechos con relación a los hombres, las referidas normas legales, procuran gradualmente llegar a la igualdad de géneros, lo cual no supones, en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modo alguno, que las mismas vulneren el derecho de igualdad a los hombres, como erradamente se alega.

(...) Partiendo de lo anterior, con la aprobación de ambas normas legales, lo que se ha producido es una discriminación positiva, tal como ha sido establecido por máximo intérprete de la Constitución en el país (...).

6. Intervención voluntaria

El Ministerio de la Mujer de la República Dominicana, mediante su instancia de intervención, del Trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018), persigue que se rechace la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Juan Bautista Castillo Peña; y, para justificar sus pretensiones, alega, entre otros motivos, los siguientes:

Que con la promulgación de la Ley No. 86-99, el legislador dominicano no vulnera el principio de igualdad consagrado en la Constitución Dominicana, ni crea un trato privilegiado a favor de la mujer, sino más bien que trata de crear una institución que se encargue de establecer las normas y coordinar la ejecución de políticas, planes y programas a nivel sectorial interministerial y con la sociedad civil, dirigidos a lograr la equidad de género y el pleno ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres.

(...) con dicha promulgación, el legislador contempla una institución que se encargaría de crear las acciones positivas para dar soluciones al desequilibrio histórico existente entre mujeres y hombres. Con esta medida se remueven los obstáculos que impiden que las mujeres alcancen una igualdad real.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) de la parte in fine del citado indicado artículo 39.4, se desprende que el Estado tienen la obligación de promover las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género; donde encuentra sustento constitucional la norma objeto del a presente acción directa, puesto que la misma persigue la protección de la mujer, ser que ha sido históricamente discriminado por el hombre.

(...) de los considerandos de la Ley 86-99, se puede extraer que la misma se ajusta el texto constitucional, puesto en ella se observan acciones positivas encaminadas a garantizar la igualdad real entre los hombres y las mujeres, igualdad por la que vela nuestro texto fundamental. Que el establecimiento del Ministerio de la Mujer, es una medida positiva del Estado dominicano con la que se persigue evitar una discriminación en las mujeres, las cuales eran y son vista de manera erradas, inhumana e inconstitucional como seres inferiores.

Que las acciones positivas que implementa el Estado Dominicano por medio a la Ley 86-99, no vulnera el derecho a la igualdad, sino que es un complemento para velar por una igualdad real entre hombres y mujeres, por lo que la acción directa que nos ocupa debería ser rechazada.

7. Documentos depositados con motivo de las acciones directas

En el presente expediente, figuran depositados, entre otros documentos, los siguientes:

1. Auto núm. 37-2017, emitido por el presidente del Tribunal Constitucional, mediante el cual fijó audiencia pública para el día 29 de septiembre de 2017, y convocó a las partes para la referida audiencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Instancia de fecha trece (13) de Julio de dos mil diecisiete (2017), relativa a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Juan Bautista Castillo Peña, contra la Ley núm. 86-99, Orgánica que crea el Ministerio de la Mujer, del 11 de agosto de 1999.
3. Comunicación núm. PTC-AI-053-2017, dirigida al presidente del Senado de la República, por el presidente del Tribunal Constitucional, notificándole la acción directa de inconstitucionalidad, el 28 de julio de 2017.
4. Comunicación núm. PTC-AI-051-2017, dirigida al Procurador General de la República, notificándole la acción directa de inconstitucionalidad, dirigida por el presidente del Tribunal Constitucional, el 28 de julio de 2017.
5. Comunicación núm. PTC-AI-052-2017, dirigida al presidente de la Cámara de Diputados de la República, notificándole la acción directa de inconstitucionalidad, dirigida por el presidente del Tribunal Constitucional, el 28 de julio de 2017.
6. Escrito de Contestación a la intervención voluntaria suscrita por Juan Bautista Castillo Peña, el 28 de febrero de 2018.
7. El dictamen núm. 03433, emitido por la Procuraduría General de la República, en relación con la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Juan Bautista Castillo Peña, del 1 de septiembre de 2017.
8. La opinión y conclusiones del Senado de la República sobre la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Juan Bautista Castillo Peña, presentada el 28 de agosto de 2017.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Intervención Voluntaria del Ministerio de la Mujer, mediante instancia de fecha trece (13) de febrero de dos mil diecisiete (2017), con ocasión de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Juan Bautista Castillo Peña.

10. Comunicación marcada con el núm. 0224-2018, mediante el cual la Secretaría del Tribunal Constitucional le comunica al Presidente del Senado, la intervención voluntaria del Ministerio de la Mujer, recibido el 20 de febrero de 2018.

11. Comunicación marcada con el núm. 0222-2018, mediante el cual la Secretaría del Tribunal Constitucional le comunica al Procurador General de la República, la intervención voluntaria del Ministerio de la Mujer, recibida el 15 de febrero de 2018.

12. Comunicación marcada con el número 0224-2018, mediante el cual la Secretaría del Tribunal Constitucional notifica al presidente de la Cámara de Diputados, la intervención voluntaria del Ministerio de la Mujer, recibida el 19 de febrero de 2018.

8. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, cumpliendo lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones. En efecto, la audiencia pública respecto del expediente núm. TC-01-2017-0018 (accionante: Juan Bautista Castillo Peña) fue celebrada el veintinueve (29) de septiembre de dos mil diecisiete (2017); a la cual comparecieron los accionantes, el representante del Senado de la República, el representante de la Cámara de Diputados y la Procuraduría General de la República, los cuales



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

expusieron sus respectivas conclusiones, quedando el expediente en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Competencia

El Tribunal es competente para conocer de la presente acción directa en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República, y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

10. Legitimación activa o calidad de los accionantes

La legitimación activa en el ámbito de la jurisdicción constitucional es la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la Ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes.

Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad, el artículo 185.1 de la Constitución de la República dispone:

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 (...).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Asimismo, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece: *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.*

Este colegiado en su precedente consignado en la Sentencia TC/0345/19, del 16 de septiembre de 2019, relativo a la legitimación activa estableció:

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 procesal¹⁷ 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. El ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las personas 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.

Es decir, que, a partir de este precedente, el Tribunal entiende que el señor Juan Bautista Castillo Peña, tiene calidad para accionar en inconstitucionalidad por vía directa al ser ciudadano dominicano que goza de la posibilidad de ejercer sus derechos civiles y políticos.

11. Intervención voluntaria

11.1. Conviene precisar que, previo al conocimiento del fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad, resulta oportuno referirnos a la intervención voluntaria hecha por el Ministerio de la Mujer, el trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

11.2. Dicha intervención voluntaria procede en circunstancias en las cuales el resultado de un determinado proceso judicial, eventualmente, podría afectar o

Expediente núm. TC-01-2017-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Juan Bautista Castillo Peña contra la Ley núm. 86-99, orgánica que crea el Ministerio de la Mujer, del once (11) de agosto del mil novecientos noventa y nueve (1999).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

perjudicar derechos o intereses de terceras personas que inicialmente no han sido parte del proceso de que se trata; es decir, que ha estado ajeno al mismo.

11.3. Este Tribunal en su Sentencia TC/0187/13, del 21 de octubre de 2013, se expresó, con respecto a la intervención voluntaria, en los siguientes términos: *“La intervención voluntaria como parte en un proceso se admite cuando la parte interviniente tiene algún interés en el resultado del mismo; es decir, que con el resultado de la decisión sus intereses o derechos se puedan ver afectados de manera positiva o negativa”*. Este criterio ha sido reiterado en las sentencias TC/0695/16, del 16 de diciembre de 2016; TC/0077/17, del 7 de febrero de 2017, y TC/0235/17, del 19 de mayo de 2017, entre otras.

11.4. En este orden, el artículo 19 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, aprobado por su Pleno de Jueces, el 17 de diciembre de 2014, establece lo siguiente: *(...) el interviniente es la persona física o jurídica que participa en un proceso en curso ante el Tribunal Constitucional, motivado por su interés personal o por el interés de una de las partes en dicha participación. En la primera hipótesis, se trata de una intervención voluntaria y, en la segunda, de una intervención forzosa”*.

11.5. En este mismo sentido, el artículo 20 del citado reglamento dispone que: *La intervención voluntaria se realizará mediante escrito motivado, que se depositará en la Secretaría del Tribunal Constitucional, acompañado de los documentos en los cuales se sustenta, si los hubiere. Dicho depósito se efectuará dentro de los diez (10) días calendarios, a pena de exclusión, contados a partir de la fecha de publicación de la referencia de los expedientes en el portal web del Tribunal Constitucional (...)*.

11.6. De conformidad con la disposición normativa antes indicada, se desprende que la referida instancia relativa a la intervención voluntaria,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

depositada por el Ministerio de la mujer, fue hecha pasado el plazo oportuno, pues, la publicación del expediente en nuestro portal web, fue realizado el 13 de julio del 2017, y la audiencia fue realizada el 29 de septiembre del 2017, y no fue hasta febrero del 2018, cuando el Ministerio de la Mujer, apodero a este Tribunal.

11.7. En tal virtud y actuando en conformidad con la ley y atendiendo a la solicitud de inadmisibilidad planteada por el accionante con respecto a la intervención voluntaria, este tribunal procede a excluir la instancia de intervención voluntaria, realizada por el Ministerio de la Mujer, por haber sido interpuesta fuera del plazo establecido por la ley.

12. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

12.1. El accionante, Juan Castillo Bautista Peña, pretende que sea declarada la inconstitucionalidad de la Ley núm. 86-99, Orgánica del Ministerio de la Mujer, por ésta alegadamente vulnerar las disposiciones de los artículos 6, 39, numerales 1,2,3,4 y 5; 40, numeral 15; 55 numerales 1, 2, y 13 de la Constitución de la República.

12.2. Al analizar el contenido de la instancia introductoria de la presente acción, este tribunal ha podido verificar que la misma carece de presupuestos argumentativos pertinentes y precisos que pongan en evidencia de qué manera las disposiciones impugnadas infringen los referidos preceptos de la Carta Sustantiva, situación que imposibilita que este colegiado pueda efectuar una valoración objetiva de las pretensiones del accionante.

12.3. De conformidad con el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, el escrito mediante el cual se incoa la acción directa de inconstitucionalidad, debe



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con la cita concreta de las disposiciones constitucionales que en el caso en cuestión se consideren vulneradas.

12.4. Es decir, resulta indispensable que se formule una exposición adecuada, clara y concreta de lo que se supone contraviene los postulados de Constitución de la República en relación con la ley atacada. En tal sentido, este tribunal, haciendo una interpretación de lo preceptuado en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, así como de la jurisprudencia comparada, ha precisado que es un requisito de exigibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, el necesario señalamiento y la justificación argumentativa de las normas constitucionales que se resultan infringidas por la ley cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se invoca, señalando que, sin caer en formalismos técnicos, los cargos indicados por el demandante deben contener y revelar:

Certeza. La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infra constitucional objetada, lo cual no fue cumplido por los accionantes, toda vez que la alegada infracción constitucional no fue precisada ni vinculada expresamente a las disposiciones atacadas. Especificidad. Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionada vulnera la Constitución de la República. Esta condición ha sido insatisfecha en la especie, puesto que el escrito introductorio de la acción carece de presupuestos argumentativos pertinentes y precisos, que indiquen de qué manera las disposiciones objetos de la presente acción infringen la Constitución de la República. Pertinencia. Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional y no legal o referida a situaciones puramente individuales, como se verifica en la especie, toda vez que los alegatos en torno al derecho de propiedad que los accionantes reclaman, más bien podrían corresponder a una demanda en pago de justo precio



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y son totalmente ajenos a la naturaleza de la presente acción. Este precedente ha sido consolidado por medio de las sentencias TC/0150/13, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil trece (2013); TC/0197/14, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil catorce (2014); TC/0359/14, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil catorce (2014); TC/0061/17, del siete (7) de febrero de dos mil diecisiete (2017); y TC/0465/18, del catorce (14) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).

12.5. Este Tribunal, ha podido advertir que el accionante en su instancia se limita simplemente a enunciar la inconstitucionalidad íntegra de la ley número 86-99, Orgánica del Ministerio de la Mujer, sin especificar ninguno de sus artículos que supuestamente colide con los artículos 6, 39, numerales 1,2,3,4 y 5; 40, numeral 15; 55 numerales 1, 2, y 13, de la Constitución de la República, ni presentar los argumentos jurídicos que eventualmente podrían justificar la declaratoria de inconstitucionalidad, toda vez que, en la especie, sólo se hacen referencias y aseveraciones generales; y, tal desarrollo no puede ser aportado o suplido de oficio por este Tribunal Constitucional.

12.6. La instancia se limita a copiar dos precedentes del tribunal constitucional, que definen la igualdad y luego hace una exposición de lo que a su parecer es la igualdad y la necesidad de darle prioridad a la familia y porque no hay un ministerio del hombre, sin hacer puntualizaciones de como la ley completa señalada contraviene la Constitución en los artículos precisados. Parte de las consideraciones de la instancia son las siguientes:

Que sabemos bien que no basta decretar la igualdad en la ley si en la realidad no es un hecho. Para que así lo sea, la igualdad debe traducirse en oportunidades reales y efectivas para i a la escuela, acceder a un trabajo, a servicios de salud y seguridad social, competir por puestos o cargos de representación popular, gozar de libertades para elegir



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pareja, conformar una familia y participara en los asuntos de nuestras comunidades, organizaciones y partidos políticos. (...) Que el reconocimiento de la igualdad de género ha sido una conquista histórica de las mujeres. Hace 250 años plantearse la igualdad de derecho era un hecho inconcebible ya que se consideraba que las mujeres eran naturalmente diferentes e inferiores a los hombres.

Continúa expresando:

(...) Que los objetivos de Desarrollo Sostenible se apoyaran en estos logros para garantizar el fin de la discriminación a mujeres y niñas en todo el mundo. Sin embargo, en algunas, pero en el caso de la Creación del Ministerio de la Mujer crea un privilegio a favor de un segmento de la sociedad la mujer, y no existe la creación del Ministerio del Hombre, para que existe la objetividad y la igualdad entre mujer y hombre dado esa situación, ese Ministerio deviene en inconstitucional. A la mujer dominicana en 1942 haber vencido los obstáculos más difíciles de superar y que la división desigual del trabajo y la discriminación en la toma de decisiones en el ámbito público.

12.7. La creación de un ministerio de la Mujer no es más que una discriminación procesal positiva que busca restablecer en los hechos, en la realidad social, el desequilibrio todavía prevaleciente entre el hombre y la mujer para garantizar así la igualdad prevista en nuestra Ley Fundamental. Con este ministerio se busca restablecer el principio de igualdad, por tanto, contrariamente a lo planteado por el accionante, el texto impugnado buscar garantizar el equilibrio que suele quebrantarse conforme a nuestra realidad como sociedad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.8. En tal virtud, al no cumplirse en el presente caso las mencionadas exigencias, y dado el hecho de que no se expresa de forma concreta cómo los artículos de la ley argüida en inconstitucionalidad entran en colisión con los referidos textos supremos, hay que convenir en la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad, cuestión que se hará constar en el dispositivo de la presente sentencia.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue aprobada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; y Justo Pedro Castellanos Khoury, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos, Wilson Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Juan Bautista Castillo Peña, contra la Ley núm. 86-99, Orgánica que crea el Ministerio de la Mujer, del once (11) de agosto de mil novecientos noventa y nueve (1999), por falta de certeza de instancia que presentara en el caso, conforme a los establecido en el artículo 38 de la Ley Orgánica núm. 137-11, y al precedente constitucional.

SEGUNDO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011).

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, señor Juan Bautista Castillo Peña; a la autoridad de donde emana la norma impugnada, Senado de la República y Cámara de Diputados; además, a la Procuraduría General de la República, y, al interviniente voluntario Ministerio de la Mujer.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; 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 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 el señor Juan Bautista Castillo Peña contra la Ley núm. 86-99, orgánica que crea el Ministerio de la Mujer, de fecha once (11) de agosto del mil novecientos noventa y nueve (1999).
2. Mediante la decisión tomada por la mayoría se declara inadmisibles la indicada acción directa de inconstitucionalidad, decisión que nosotros compartimos.
3. Sin embargo, hemos querido dejar constancia de este voto salvado, porque consideramos incorrecta la argumentación desarrollada respecto de la legitimación de las personas físicas para accionar en inconstitucionalidad.
4. En el presente voto salvado demostraremos que en el sistema de justicia constitucional dominicano no existe la “acción popular” en materia de control directo de inconstitucionalidad, es decir, que la sola condición de ciudadano no habilita para cuestionar la constitucionalidad de una norma, sino que las personas que accionen deben acreditar que tienen un *interés legítimo y jurídicamente protegido*, en aplicación del artículo 185 de la Constitución, texto en el cual se establece que:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

I. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad

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

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

6. La legitimación es la capacidad procesal que se le reconoce en un sistema a una persona para incoar una determinada acción. En este sentido, una persona tiene legitimación para accionar en inconstitucionalidad cuando el constituyente



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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.¹ 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.

¹ 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.² Como se aprecia, la posibilidad de que un ciudadano pueda apoderar al Tribunal Constitucional en este modelo está cerrada.

11. Como se aprecia, estamos en presencia de dos sistemas en los cuales solo determinados órganos gozan de legitimación para accionar en inconstitucionalidad, de suerte que el ciudadano no puede acceder al Tribunal Constitucional por esta vía, contrario a lo que ocurre con la acción de amparo, materia en la cual el acceso al Tribunal Constitucional es un derecho de todos, tal y como de manera categórica lo afirma Peter Häberle.³

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.⁴

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

² 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.

³ Peter Häberle, IBIDEM, p.96

⁴Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Poder Legislativo o el Parlamento, en el caso particular de las leyes adjetivas, órgano que es donde reside el mayor nivel de legitimidad democrática (sus miembros son elegidos por el voto popular y el sistema deja abierta la posibilidad de que distintos partidos del sistema tengan representación). En este sentido, no parece coherente con la esencia de la democracia representativa que un solo ciudadano pueda cuestionar, incondicionalmente, un acto que tienen la fuente indicada.

14. Los modelos semi abiertos abundan en el Continente Americano, tal y como podremos apreciar en los párrafos que siguen. Un buen ejemplo de sistema semiabierto lo constituye el que existe en Ecuador que prevé la legitimación de un ciudadano, condicionada a un informe favorable de procedencia por parte del Defensor del Pueblo⁵; 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.⁶ 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,

⁵ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 330

⁶ Humberto Nogueira Alcalá, Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

configurándose de esta forma, la figura de la “acción popular”⁷. Se trata de un modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano⁸ y el venezolano.⁹

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,*

⁷ Uno de los temas a los cuales el gran jurista austríaco, Hans Kelsen, prestó atención fue el relativo a la acción popular, respecto de la cual hizo las consideraciones que indicamos a continuación: La más fuerte garantía consistiría, ciertamente, en autorizar una *actio populares*: así, el Tribunal Constitucional estaría obligado a proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción, en especial las leyes y los reglamentos, a solicitud de cualquier particular. Es de esta manera como el interés político que existe en la eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente la más radical satisfacción. No se puede, sin embargo, recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos. Pero, sigue diciendo el autor, Sería muy oportuno acercar un poco el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante el Tribunal Constitucional, a una *actio populares*, permitiendo a las partes de un proceso judicial o administrativo interponerlo contra los actos de autoridades públicas – resoluciones judiciales o actos administrativos – en razón de que, aunque inmediatamente regulares, estos actos realizados en ejecución de una norma irregular, ley inconstitucional o reglamento ilegal. Aquí se trata no de un derecho de acción abierto directamente a los particulares, sino de un medio indirecto de provocar la intervención del Tribunal Constitucional: ya que supone que la autoridad judicial o administrativa llamada a tomar una decisión se adherirá a la opinión de la parte y presentará, en consecuencia, el pedido de anulación. (véase Hans Kelsen, “Las Garantías Jurisdiccionales de la Constitución”, Revista Dominicana de Derechos Procesal Constitucional, núm. 10, julio- diciembre, 2010. Pp. 38-39. (Traducción de Rolando Tamayo y Salmoran. Revisión de Domingo García Belaunde).

⁸ 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”.

⁹ 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 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*”



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal.*¹⁰

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 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

¹⁰ Véase Alain Brewer Carias, *La Justicia Constitucional (Procesos y Procedimientos Constitucionales)*, Editorial Porrúa, México e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2007, pp. 277-284

Expediente núm. TC-01-2017-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Juan Bautista Castillo Peña contra la Ley núm. 86-99, orgánica que crea el Ministerio de la Mujer, del once (11) de agosto del mil novecientos noventa y nueve (1999).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.¹¹

¹¹ 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-01-2017-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Juan Bautista Castillo Peña contra la Ley núm. 86-99, orgánica que crea el Ministerio de la Mujer, del once (11) de agosto del mil novecientos noventa y nueve (1999).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecidos por el Tribunal Constitucional en la materia a partir de la fecha en que fue instituido.¹²

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

30. La noción “cualquier parte interesada” fue interpretada por la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que tenía tal cualidad aquella que figurara como parte en una instancia administrativa o judicial o aquella que ha sufrido un perjuicio a consecuencia de la ejecución de un acto emanado de uno de los poderes públicos en ejecución de una ley considerada inconstitucional.¹³

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

¹² . 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.

¹³ 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;”



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

requerirá que la denuncia fuera grave y seria”.¹⁴ A partir de este último criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

32. Pasado un tiempo, la Suprema Corte de Justicia retomó el criterio original, en la medida que declaró inadmisibles una acción de inconstitucionalidad incoada por un grupo de personas, en el entendido de que estas no eran partes interesadas¹⁵. 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.

¹⁴ 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;”

¹⁵ 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;”



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.”¹⁶ Es decir, que para dicho tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

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

35. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional estableció que la accionante tenía legitimación para accionar, porque en su condición de ciudadano tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de una ley que regulaba el

¹⁶ 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;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho a elegir y ser elegido.¹⁷ 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.¹⁸

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 inconstitucionalidad¹⁹.

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

¹⁷ Véase sentencia TC/0031/13

¹⁸ Véase sentencia TC/0520/16

¹⁹ Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

20

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

²⁰ Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2017-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Juan Bautista Castillo Peña contra la Ley núm. 86-99, orgánica que crea el Ministerio de la Mujer, del once (11) de agosto del mil novecientos noventa y nueve (1999).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un vínculo entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada. De manera que en lo que respecta a estas últimas personas no aplica la presunción.

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

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

Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente 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.²¹

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

²¹ Véase párrafo núm.8, letra, l de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2017-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Juan Bautista Castillo Peña contra la Ley núm. 86-99, orgánica que crea el Ministerio de la Mujer, del once (11) de agosto del mil novecientos noventa y nueve (1999).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.²²

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 provisiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este Tribunal Constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.²³

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

²² Véase párrafo núm.8, letra m de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

²³ Véase párrafo núm.8, letra n de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2017-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Juan Bautista Castillo Peña contra la Ley núm. 86-99, orgánica que crea el Ministerio de la Mujer, del once (11) de agosto del mil novecientos noventa y nueve (1999).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mayoritario, que estamos en presencia de un desconocimiento de la decisión tomada por el constituyente derivado.

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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, el ministerio de abogado, así como que la instancia esté rigurosamente motivada, so pena de ser declarada inadmisibile, en aplicación de lo previsto en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legitimación. Todo lo cual se enmarca en la lógica, según la cual la participación directa del ciudadano en las decisiones públicas, es excepcional y, en consecuencia, requiere de una habilitación expresa del constituyente o del legislador.

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

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

71. En el caso particular de la República Dominicana, el principio de la representación está claramente delimitado. En efecto, en el artículo 2 de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución se establece que: *La soberanía popular reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o de forma directa en los términos que establece esta Constitución y las leyes.* No cabe dudas, que la representación es la regla y la participación directa en las decisiones política es la excepción. Esto supone, como ya hemos indicado, que la participación directa de los ciudadanos requiere de una habilitación constitucional o legal.

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los redactores de la Constitución tuvieran una mentalidad civilista como frecuentemente se repite. Nada de eso, pues la realidad es que su explicación hay que buscarla en la esencia misma de la democracia representativa.

75. La mayoría del tribunal también fundamenta su tesis en la Cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho. En este orden, se asume que el hecho de que el Constituyente haya definido la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derecho²⁴, 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 Bonn, en el artículo 20.1, en el cual se define a la República Federal de Alemania como un Estado “federal, democrático y social”.²⁵

²⁴ 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*”.

²⁵ 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

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

79. Ahora bien, ¿Cuál es el significado de esta cláusula? Sobre esta cuestión se afirma que ella constituye uno de los rasgos que diferencia el Estado democrático posterior a la Primera Guerra Mundial de su forma de manifestación anterior, pues, se entiende que aunque el Estado es, desde el origen de la sociedad, producto del contrato social, y en consecuencia, los individuos fueron convertidos en ciudadanos, históricamente fue un poder representativo de solo una parte de la sociedad, en la medida de que producto de los mecanismos de restricción del sufragio o de las manipulaciones electorales, la mayor parte de la sociedad estuvo excluida del proceso político.²⁶

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.²⁷

²⁶ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149

²⁷ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancias del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 establecidos en la ley. Aunque muchos asambleístas no lo quieran reconocer, eliminar eso constituye una disminución al derecho de una garantía fundamental*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ja 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 decimos: ¡no es verdad!, se puede establecer, pero no es ése el argumento más razonable. Segundo, España, que es el Estado del cual nosotros tenemos mayores influencias en nuestra tradición constitucional en los últimos tiempos sólo permite la acción en inconstitucionalidad en dos casos; la acción directa la tienen reservada las autonomías, las Cortes Generales, es decir, el Tribunal, el Congreso, otros órganos del Estado y cuando son derechos difusos que sólo son dos, aquí son más, sólo dos: derechos urbanísticos y derechos medioambientales. Lo que aconteció con el tema de la cementera cualquier ciudadano del país podía intentarlo, si el Presidente de la República Dominicana, sea quien sea, mañana dispone



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

93. No cabe dudas de que la posición defendida por el asambleísta Valentín Jiminián, no solo es la correcta, sino que, además, fue apoyada mayoritariamente por los demás los asambleístas, pues es importante tener en cuenta que el artículo 185 de la Constitución donde se consagra la cuestión de la legitimación obtuvo 99 votos de un total de 114 asambleístas. A lo anterior hay que agregar que cuando fue discutido el texto relativo a los derechos de los ciudadanos, se propuso incluir entre los mismos la prerrogativa de accionar en inconstitucionalidad, propuesta que no fue acogida, ya que el texto que rige la materia, artículo 22 de la Constitución vigente, no lo contempla.²⁸

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:

²⁸ 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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 principio constitucional de la supremacía, se presuma que por ello ese interés en la constitucionalidad está jurídicamente protegido.²⁹

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”³⁰, 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.³¹

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

²⁹ 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.

³⁰ 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

³¹ 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.

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.³²

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”.

³² 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-01-2017-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Juan Bautista Castillo Peña contra la Ley núm. 86-99, orgánica que crea el Ministerio de la Mujer, del once (11) de agosto del mil novecientos noventa y nueve (1999).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
WILSON GÓMEZ RAMÍREZ

Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente:

(...) Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada”; y en el segundo consigna que: “Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fecha 11 de diciembre del año 2019 y TC/0570/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019, a cuyos contenidos nos remitimos.

Firmado: Wilson Gómez Ramírez, Juez

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, y en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.

I. Breve preámbulo del caso

Este Tribunal Constitucional fue apoderado el trece (13) de julio de dos mil diecisiete (2017) de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Juan Bautista Castillo Peña contra la Ley núm. 86-99, orgánica que crea el Ministerio de la Mujer, de fecha once (11) de agosto del mil novecientos noventa y nueve (1999).

El accionante, señor Juan Bautista Castillo Peña, objeta la constitucionalidad de la Ley núm. 86-99, orgánica que crea el Ministerio de la Mujer, de fecha once (11) de agosto del mil novecientos noventa y nueve (1999). por presuntamente violar los artículos 6, 39, numerales 1,2,3,4 y 5; 40, numeral 15; y, 55 numerales 1, 2, y 13 de la Constitución de la República, los cuales establecen lo siguiente:

Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición nobleza 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; 2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de ni distinciones hereditarias; 3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión; 4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género; 5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: (...) 15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.

Artículo 55.- Derechos de la familia. La familia es el fundamento de la sociedad y el espacio básico para el desarrollo integral de las personas. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. 1) Toda persona tiene derecho a constituir una familia, en cuya formación y desarrollo la mujer y el hombre gozan de iguales derechos y deberes y se deben comprensión mutua y respeto recíproco; 2) El Estado garantizará la protección de la familia. El bien de familia es inalienable e inembargable, de conformidad con la ley; (...) 13) Se reconoce el valor de los jóvenes como actores estratégicos en el desarrollo de la Nación. El Estado garantiza y promueve el ejercicio efectivo de sus derechos, a través de políticas y programas que aseguren de modo permanente su participación en todos los ámbitos de la vida nacional y, en particular, su capacitación y su acceso al primer empleo.

En ese sentido, esta sede constitucional ha dispuesto la inadmisibilidad de la acción directa de referencia, decisión respecto de la que hemos concurrido con el consenso. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del tribunal, pero salva el voto con relación a los motivos para decretar la legitimación activa del señor Juan Bautista Castillo Peña, que indudablemente tiene interés legítimo y jurídicamente protegido, por cuanto ha demostrado que directamente es afectado por la disposición impugnada, dado que el objeto del accionante está vinculado con la misma, pero ese interés legítimo y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídicamente protegido debe probarse, más no presumirse como ha dispuesto este órgano de justicia constitucional.

2. 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 al señor Juan Bautista Castillo Peña, la calidad para accionar en inconstitucionalidad contra la Ley núm. 86-99, Orgánica del Ministerio de la Mujer, de fecha once (11) de agosto del mil novecientos noventa y nueve (1999), bajo los motivos, entre otros, que citamos textualmente a continuación: *La legitimación activa en el ámbito de la jurisdicción constitucional es la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la Ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes.*

2.1.2. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad, el artículo 185.1 de la Constitución de la República dispone:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 (...).

2.1.3. Asimismo, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece: *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.*

Este colegiado en su precedente consignado en la Sentencia TC/0345/19, de fecha 16 de septiembre de 2019, relativo a la legitimación activa estableció:

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 presumirán³³ 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 procesal¹⁷ 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. El ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las personas 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.

Es decir, que, a partir de este precedente, el Tribunal entiende que el señor Juan Bautista Castillo Peña, tiene calidad para accionar en inconstitucionalidad por vía directa al ser ciudadano dominicano que goza de la posibilidad de ejercer sus derechos civiles y políticos.

³³ Resaltado nuestro



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1.4. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se le conceda legitimación al accionante para promover la acción directa de inconstitucionalidad descrita en la referencia, la suscrita 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.

2.1.5. 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.

2.1.6. No obstante, 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.

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

2.1.7. 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 un interés propio, distinto



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico.*³⁴

2.1.8. 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.

2.1.9. 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.

2.1.10. Así también lo ha expuesto el jurista Alan Brewer Carías, quien al comentar la referida Ley No. 137-11 señaló que:

En consecuencia, sea cual fuere la naturaleza del acto estatal objeto de la impugnación, es decir, trátase o no de un acto estatal de carácter normativo, la condición legal para intentar la acción de inconstitucionalidad es que sólo las personas afectadas por los mismos, y que, por tanto, sean titulares de un interés legítimo, es decir, derivado

³⁴ 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

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 Venezuela³⁵.

2.1.11. En similar orientación se expresa el ex presidente 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 acción³⁶.

2.1.12. Finalmente, sobre la pertinencia de la *actio popularis*, Hans Kelsen llegó a decir que no se puede recomendar esta solución porque entrañaría un

³⁵ 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.

³⁶ *Revista Reforma Judicial*. Pág. 44. CARMJ.

Expediente núm. TC-01-2017-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Juan Bautista Castillo Peña contra la Ley núm. 86-99, orgánica que crea el Ministerio de la Mujer, del once (11) de agosto del mil novecientos noventa y nueve (1999).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos.

2.1.13. 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 los particulares ha incurrido, como diría Gerardo Eto Cruz³⁷, en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado que:

(...) Resulta por tanto imperativo tener presente que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido a favor de la ciudadanía, reconociéndole su derecho a participar de la democracia al tenor de las previsiones de las cláusulas atinentes a la soberanía popular y al Estado social y democrático de derecho a la luz de los arts. 2 y 7 de la Carta Sustantiva. Se reconoce así a la población la oportunidad real y efectiva de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Ley Fundamental, a fin de

³⁷Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pág. 221



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

garantizar la supremacía constitucional, el orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. (...)

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 Constitución³⁸. En este orden, es menester señalar:

Al respecto, debe precisarse cuál es la relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Constituyente originario. Cuando resuelve un proceso, y al haberse reconocido en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, que '(...) es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad', en el fondo se está admitiendo que este Colegiado, actuando con lealtad constitucional y jurídica, es el intérprete de la voluntad del poder originario, atendiendo a que su fin es darle un sentido vivo, dúctil y omnicomprensivo a la Constitución. Pero debe quedar claro (...) que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su 'vocero'.³⁹

³⁸ Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.

³⁹ Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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*”, lo cual no puede presumirse, sino que ha de ser demostrado.

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 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La sentencia del consenso ha debido reconocer la legitimación procesal activa o calidad del accionante en la presente acción directa de inconstitucionalidad, dado que sí demostró tener 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 la disposición impugnada le concierne, por tanto, podría generarle una afectación directa en su interés, y de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad le causaría un perjuicio, por lo que está legitimado para actuar en la especie.

En cuanto al fondo, la jueza que suscribe apoya la declaratoria de inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad presentada por el señor Juan Bautista Castillo Peña, contra la Ley núm. 86-99, Orgánica que crea el Ministerio de la Mujer, de fecha once (11) de agosto de mil novecientos noventa y nueve (1999), por los motivos expuestos en el cuerpo de la sentencia.

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