



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0567/19

Referencia: Expediente núm. TC-01-2013-0080, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Nelson R. Santana Artiles contra el epígrafe a) del artículo 20 de la Ley núm. 183-02, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera, de veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los once (11) días del mes de diciembre del año dos mil diecinueve (2019).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto en funciones de presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 y 277 de la Constitución y 9 y 53 de la Ley núm. 137-11, Orgánica de Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de julio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

1.1. El accionante, señor Nelson R. Santana Artiles, interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra el epígrafe a) del art. 20 de la Ley núm. 183-02, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera, de veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002). El indicado epígrafe se encuentra concebido en los términos siguientes:

Régimen patrimonial, contabilidad y estados financieros. a) Patrimonios y presupuestos. La Superintendencia de Bancos tiene patrimonio propio inembargable y afecto exclusivamente al cumplimiento de sus fines. Elabora sus propios presupuestos anuales en los que se estimará el costo general de la supervisión por ejercicio. Los presupuestos de la Superintendencia de Bancos serán aprobados por la Junta Monetaria.

2. Pretensiones del accionante

2.1. El accionante, señor Nelson R. Santana Artiles, apoderó al Tribunal Constitucional de la referida acción directa de inconstitucionalidad mediante instancia de veintinueve (29) de noviembre de dos mil trece (2013). De acuerdo con este documento, el indicado accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del epígrafe a) del art. 20 de la Ley núm. 183-02, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera, en virtud de que, según sus alegatos, dicha disposición legal ha sido el fundamento invocado por la Superintendencia de Bancos para no obtemperar al pago de los honorarios profesionales de los cuales es acreedor, en virtud de las decisiones judiciales siguientes: Auto núm. 59, emitido por el juez presidente de la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Montecristi, ratificado por la Sentencia núm. 014,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dictada por el magistrado juez presidente de la Corte de Apelación de Montecristi —actuando como tribunal de alzada— el veintidós (22) de enero de mil novecientos noventa y ocho (1998), decisión que adquirió la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, a través de la Resolución núm. 1252, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el trece (13) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998).

2.2. Por tanto, según los alegatos invocados por el referido accionante, la negativa de pago por parte de la Superintendencia de Bancos viola en su perjuicio los arts. 6, 38, 39, 68 y 69 de la Constitución de dos mil diez (2010). En efecto, el indicado accionante concluye su acción directa solicitando ante esta alta corte, los siguientes pedimentos:

Primero: Declarar buena y valida en cuanto a la forma la presente Acción de Inconstitucionalidad por la vía directa por la trascendencia del derecho fundamental conculcado, por haber sido interpuesta de conformidad con la Constitución de la República y de conformidad con la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, por haber comprobado que la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana y el Superintendente de Bancos en su calidad de liquidador judicial de los negocios del BANCO DE DESARROLLO Y FOMENTO EMPRESARIAL S.A., (BADESA), ha incurrido en vulneración continua contra los derechos fundamentales del Dr. Nelson Rafael Santana Artilles, parte interesada, sobre el derecho de la propiedad privada de los honorarios profesionales, reconocidos por la Sentencia Civil No. 014 de fecha 22 de enero del 1998, dictada por el Magistrado Juez Presidente de la Corte de Apelación de Montecristi, como tribunal de Alzada, confirmada por la Resolución No. 1252 dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fecha trece(13) de agosto del 1998, ambas debidamente notificadas, con autoridad definitiva e irrevocable de cosa juzgada.

SEGUNDO: DECLARAR la Inconstitucionalidad del Artículo No. 20 literal (a), de la Ley No. 183/02 Monetaria y Financiera, Promulgada en fecha Veintiuno(21) del mes de Noviembre del Año Dos Mil Dos (2002), en atención a que la Cámara Civil y Comercial de la Tercera Circunscripción del Distrito Nacional a requerimiento y solicitud de la Superintendencia de Bancos de la Republica Dominicana le ha designado por Sentencia Civil No. 310/96 de fecha 12 de febrero del 1996, notificada, como Liquidador Judicial de los activos y pasivos del Banco de Desarrollo y Fomento Empresarial S.A., (BADESA) y en atención a ello no es aplicable dicho texto legal en su condición de Liquidadora Judicial, que es un verdadero administrador, por lo que en esa condición de Liquidadora Judicial de los activos del indicado Banco BADESA S.A., es embargable, el texto legal citado no es aplicable para declarar Inembargable a la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana en su única y exclusiva calidad de Liquidador Judicial de los activos del Banco BADESA S.A.

TERCERO: Declarar por jurisprudencia vinculante de este Alto Tribunal Constitucional que la Superintendencia de Bancos debidamente representada por el Superintendente de Bancos de la República ha vulnerado la tutela judicial efectiva y el debido proceso de Ley al desacatar las sentencia preindicadas, contentivas del reconocimiento de los derechos fundamentales del Dr. Nelson Santana, por lo que se impone ordenar a la Superintendencia de Bancos y al Superintendente de Bancos en su única calidad de liquidador judicial del BANCO BADESA S.A., acatar y dar cumplimiento de las sentencia citadas por ser un derecho fundamental que ha sido conculcado de forma continua sin razón justificada.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: CONDENAR a la Superintendencia de Bancos y al Superintendente de Bancos liquidador judicial del Banco BADESA S.A., Lic. Rafael Camilo al pago de UN ASTREINTE CONMINATORIO de Quince Millones de Pesos (RD\$15,000,000.00) diarios, monto a que asciende el derecho fundamental conculcado, por cada día de retardo en darle cumplimiento a la sentencia a intervenir después de notificada, o al pago del ASTREINTE que este tribunal estime efectiva para lograr el cumplimiento de la sentencia a intervenir, en favor del Dr. Nelson Rafael Santana Artilles, o a favor del Colegio de Monjas Sagrado Corazón de Jesús, ubicado en el Municipio de Villa Vásquez, Provincia de Montecristi, Zona Fronteriza del País, y disponer que la liquidación deberá hacerse cada treinta(30) días, por la severa y continua Vulneración del derecho fundamental con la negativa, con la temeridad, y con el desacato a una orden judicial con autoridad de cosa juzgada.

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1. Tal como se ha indicado previamente, el accionante, señor Nelson R. Santana Artilles, aduce que la Superintendencia de Bancos, al alegar que es inembargable, con base en lo establecido en la disposición legal impugnada en inconstitucionalidad —epígrafe a) del art. 20 de la Ley núm. 183-02— está violentando en su perjuicio, los artículos 6, 38, 39, 68 y 69 de la Constitución de dos mil diez (2010), cuyos textos rezan de la manera 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

- 1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;*
- 2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza 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*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita;

2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley;

3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 4) *El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;*
- 5) *Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa;*
- 6) *Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo;*
- 7) *Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio;*
- 8) *Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley;*
- 9) *Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia;*
- 10) *Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

4. Hechos y argumentos del accionante en inconstitucionalidad

4.1. El accionante en inconstitucionalidad, señor Nelson R. Santana Artiles, pretende la declaratoria de inconstitucionalidad del epígrafe a) del art. 20 de la Ley núm. 183-02, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera, en virtud de los siguientes razonamientos:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. [...] *la Superintendencia de Bancos y el Superintendente de Bancos han incurrido en un vicio de Inconstitucionalidad continua desde la fecha 22 de Enero del 1998 cuando fue dictada la Sentencia Civil No. 014 por el Magistrado Juez Presidente de la Corte de Apelación de Monte Cristi, como Tribunal de Alzada, debidamente notificada, actitud incompatible en un Estado Social y Democrático de Derecho, que en verdad es un Estado Constitucional y el Superintendente de Bancos aun reconociendo expresamente la deuda, en el Oficio No. 1084, persiste en seguir vulnerando de manera continua los derechos fundamentales del Dr. Nelson Santana al no pagar, argumentando de forma falaz que es Inembargable, y no obstante haber sido designado a su propio requerimiento, como liquidador judicial, es decir, ha sido designado como administrador judicial de los bienes del Banco Badesa, a su propio solicitud, de modo, que es un verdadero administrador judicial, y resulta embargable en esas condiciones específicas de liquidador judicial, y admitir lo contrario constituiría un privilegio inaceptable, irritante, del que se ha valido indebidamente la Superintendencia de Bancos, cuya actuación conspira con el principio de igualdad de todos ante la Ley, por cuyas razones se ha negado a pagar un crédito cierto, líquido y exigible y privilegiado por autoridad de la Ley, protegido por la Constitución de la República, al ser el resultado de un inmenso trabajo profesional por más de 15 años continuos, y el Tribunal Constitucional deberá ampararnos en nuestros derechos fundamentales, conculcados de forma continua, vulnerando las disposiciones de la Constitución de la República y de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, de los cuales somos parte signataria, de manera que el Tribunal Constitucional deberá ordenar que el Dr. Nelson Santana que en mérito de la Sentencia Civil No. 014 de fecha 22 de Enero del 1998 dictada por el Presidente de la Corte de Apelación de Monte Cristi, como tribunal de alzada, y confirmada por el Pleno de la Honorable Suprema Corte de Justicia en fecha 13 de agosto del 1998 tiene el*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho fundamental a embargar retentivamente a la Superintendencia de Bancos, en su calidad de liquidador judicial de los negocios de dicho banco, en manos de terceras personas hasta el monto de treinta millones de pesos (RD\$30,000,000.00), que es el doble de la suma adeudada, en su calidad únicamente de Liquidador Judicial de los negocios y operaciones del Banco de Desarrollo y Fomento Empresarial, S.A., (BADESA).

b. [...] *por Certificación No. 0624 de fecha siete(7) de junio del año dos mil diez(2010) expedida por la Superintendencia de Bancos, queda evidenciado que dispone de recursos económicos para pagar dichos honorarios, de los aportes trimestrales realizados por las entidades bancarias sometidas a la supervisión financiera, que representa un sexto (1/6) del uno por ciento (1%) del total de activos de cada institución Bancaria y financiera, y nos permitimos citar el Banco de Reservas, el Banco León, y el banco Popular Dominicano que celebró recientemente las asambleas, ordinaria y extraordinaria de accionistas, en la primera de las cuales se aprobó aumentar el capital pagado en la suma de RD\$933.3 millones, con este incremento, el capital pagado del banco ascendería a RD\$600.2 millones, por lo que mal pudiera decir la Superintendencia de Bancos que carece de recursos económicos y más aún, la Superintendencia de Bancos vendió al Banco Central de la República Dominicana todos los derechos inmobiliarios que el Dr. Nelson Rafael Santana Artilles gestionó y obtuvo a favor del Banco de Desarrollo y Fomento Empresarial S.A., (BADESA), venta realizada en virtud del Contrato bajo firma privada intervenido en fecha 21 de agosto del 1998, entre la Superintendencia de Bancos, liquidador judicial del BANCO BADESA S.A., y el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA, legalizadas las firmas por el LIC. Máximo E. Paniagua A., Notario Público de los del Número del Distrito Nacional, (depositado como medio de prueba documental, documento que deberá ser valorado adecuadamente por este*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tribunal), por la suma de Ochenta y Dos Millones Sesenta y Nueve Mil Setecientos Treinta y Siete Pesos Oro con 65 centavos (RD\$82,069,737.65), por lo que debió pagar al Dr. NELSON RAFAEL SANTANA ARTILES los honorarios profesionales indicados, que han sido liquidados judicialmente en última instancia por la Suprema Corte de Justicia.

c. [...] *el Dr. Nelson Santana ha llegado al extremo de la tolerancia, pues como se podrá advertir en las comunicaciones recibidas en la Superintendencia de Bancos marcadas con los Nos. 051441 de fecha 13 de octubre del 2009, 053457 del 28 de diciembre del 2009, 0285 del 15 de octubre del 2007, No. 017743 de fecha 17 de enero del 2007, No. 02852 de fecha 15 de octubre del 2007, No. 053457 del 28 de diciembre del 2009, No. 070611 de fecha 11 de julio del 2011, No. 058492 de fecha 31 de mayo del 2010, No. 061375 de fecha siete(7) de septiembre de;2010, No. 058492 de fecha 31 de mayo del 2010, No. 02852 del 15 de Octubre del 2007, y la comunicación de fecha 18 de diciembre del 2008, con cuyas comunicaciones le reiteramos a la Superintendencia de Bancos nuestra disposición de arribar a una solución amigable, pero de nada han valido los inmensos esfuerzos, el Superintendente de Bancos ha abusado de su poder, ha vulnerado de manera continua los derechos fundamentales del accionante al desconocer y desacatar una decisión judicial con la autoridad definitiva o irrevocable de cosa juzgada por cuya razón se impone la intervención del Tribunal Constitucional para disponer salvaguardar los derechos fundamentales conculcados al Dr. Nelson Santana.*

d. [...] *otra muestra fehaciente del Dr. Nelson Santana para llegar a un acuerdo amigable con la Superintendencia de Bancos lo demuestran los Actos de Alguacil No. 1293/2012 de fecha 31 de octubre del 2012, del Ministerial E. Amado Peralta Castro, contentivo de Intimación y Puesta en Mora, el Acto*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No. 483/2012 de fecha Primero(1ro) de mayo del 2012, y el acto No. 985/2012 del 27 de agosto del 2012, contentivo de Intimación y Puesta en Mora de cumplimiento de la Ley No. 86/11 del 13 de abril del 2011, la Superintendencia de Bancos no ha pagado amparada en su condición de Institución Pública Inembargable, situación que vulnera todo el Estado de Derecho en donde vivimos, y deberá exigírsele a las Instituciones del Estado que deberán dar el ejemplo y cumplir con sus obligaciones legales, sobre todo, que en el caso de la especie, es el propio Superintendente de Bancos que ha solicitado ser designado liquidador judicial, y en efecto fue designado y no ha cumplido con estas funciones, y hoy en su indicada calidad de liquidador judicial pretende ser declarado inembargable, por ser una institución del Estado.

e. [...] *el interés que asiste al Dr. Nelson Santana sobre la propiedad de sus honorarios profesionales, es un derecho fundamental, que no está en discusión, es un derecho fundamental firme, es un interés legítimo conculcado sobre el derecho de propiedad de los honorarios profesionales reconocidos por la sentencia civil No. 014 de fecha 22 de enero del 1998, por un monto de Quince Millones de Pesos (RD\$15,000,000.00), dictada por el Presidente de la Corte de Apelación de Montecristi, como tribunal de Alzada, y confirmada por la Suprema Corte de Justicia por Resolución No. 1252 de fecha 13 de agosto del 1998, ambas debidamente notificadas, por lo que el interés no podría ser más legítimo, ni más fundamental el derecho Constitucional que le sirve de fundamento.*

5. Intervenciones oficiales

5.1. En la especie, el Senado de la República Dominicana (A), la Cámara de Diputados de la República Dominicana (B) y el procurador general de la República



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(C) depositaron ante la Secretaría del Tribunal Constitucional los escritos donde exponen sus respectivas opiniones.

A. Opinión del Senado de la República Dominicana

5.2. Mediante instancia remitida al Tribunal Constitucional el doce (12) de marzo de dos mil catorce (2014), el Senado de la República Dominicana expidió el dictamen siguiente: «[...] la opinión es que el Senado de la República cumplió con el mandato constitucional y reglamentario al momento de sancionar la referida ley, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se violaron ninguno de los procedimientos constitucionales».

5.3. Este dictamen fue ratificado en la audiencia celebrada al efecto el once (11) de marzo de dos mil dieciséis (2016). En esta virtud, el Senado solicitó el rechazo de la presente acción directa de inconstitucionalidad, así como la declaración de conformidad con la Constitución del epígrafe a) del art. 20 de la Ley núm. 183-02, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera.

B. Opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana

5.4. La Cámara de Diputados de la República Dominicana depositó sus conclusiones respecto a la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa el veinticinco (25) de marzo de dos mil catorce (2014). De acuerdo con dichas conclusiones, solicitó la declaración de la conformidad con la Constitución del epígrafe a), art. 20 de la Ley núm. 183-02, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera. En consecuencia, requirió el rechazo de la referida acción directa por infundada y carente de fundamentos constitucionales, en virtud de los siguientes razonamientos:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a. *El impetrante sostiene que se siente indefenso al no poder ejecutar la sentencia que liquidar sus honorarios profesionales y obligar a la Superintendencia de Bancos a pagar el dinero que le adeuda y que fue ganado con mucho sacrificio. Según afirma, la respuesta que le da el organismo de regulación bancaria es que esa entidad es inembargable, en virtud de lo que establece el impugnado artículo 20 letra a, de la Ley No. 180-02, en lo que respecta a que “La Superintendencia de Bancos tiene patrimonio propio inembargable”, lo que, a su entender, infringe el debido proceso y por consecuencia la tutela judicial efectiva.*
- b. *[...] el accionante justifica su calidad para interponer la presente acción directa en inconstitucionalidad sobre la base de la referida Sentencia No. 014, de la Corte de Apelación de Montecristi, que acoge la liquidación de sus honorarios profesionales ascendentes a RD\$15,000,000.00, confirmada por la Resolución No. 1252, de la Suprema Corte de Justicia, y que hasta la fecha no ha podido ejecutar.*
- c. *[...] sin embargo, haciendo una evaluación sobre la disposición legal impugnada, es decir, el artículo 20 literal a, de la Ley No. 183-02, no se vislumbra que el mismo sea contrario a la Constitución, más bien, lo que ha habido es una imposibilidad material del impetrante para poder cobrar sus honorarios profesionales en la Superintendencia de Bancos, la cual, según dice, ha desacatado las referidas sentencias.*
- d. *Es preciso destacar, que es posible embargar al Estado, pero no con embargos ejecutivos, debido al principio constitucional de inembargabilidad de los bienes estatales, sino con embargos retentivos y oposición a terceros, en virtud de lo que dispone el artículo 3 de la Ley No. 86-11, del 30 de octubre de 2011, sobre la inembargabilidad de Fondos Públicos.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. En el caso de la especie, no se vislumbra que el artículo 20 letra a, de la Ley No. 183-02, sea contrario al artículo 69 de la Constitución como alega el accionante, razón por la cual la acción debe ser rechazada por el tribunal.

C. Opinión del procurador general de la República

El procurador general de la República presentó su dictamen sobre la presente acción de inconstitucionalidad mediante el Oficio núm. 0051315, de veintisiete (27) de diciembre de dos mil trece (2013). Al respecto, manifiesta en síntesis lo siguiente:

a. [...] el accionante alega que dicha disposición le afecta en la medida en que con fundamento en la misma, la Superintendencia de Bancos, designada liquidadora judicial del “Banco de Desarrollo y Fomento Empresarial, S.A. (BADESA)”, se niega a pagarle sus honorarios profesionales por concepto de su trabajo como abogado externo de dicho Banco, liquidados mediante auto No. 59 expedido en fecha 26 de marzo de 1996 por el Juez Presidente de la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Montecristi, ratificado por el Juez Presidente de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de Montecristi emitido en fecha 22 de enero de 1998.

b. En esa virtud, procede reconocer a su favor la titularidad del interés legítimo jurídicamente protegido exigido por el art. 185.1 de la Constitución para interponer la antes indicada acción directa de inconstitucionalidad, acorde con el criterio del Tribunal Constitucional.

c. [...] el accionante manifiesta que a partir de la liquidación de sus honorarios profesionales es titular de un crédito privilegiado por mandato de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la ley frente a la Superintendencia de Bancos en su indicada calidad de liquidador judicial del “Banco de Desarrollo y Fomento Empresarial, S.A. (BADESA)” el cual fue reconocido por el titular de dicha entidad mediante Oficio No. 1084 de fecha 28 de agosto de 2005 dirigido al Gobernador del Banco Central, pese a lo cual, a la fecha presente, no se ha hecho efectivo el pago de los indicados honorarios profesionales.

d. [...] *a su entender, esto constituye la conculcación de un derecho fundamental, en pro de cuya restauración sólo le queda abierto el camino a recurrir por ante ese Alto Tribunal Constitucional y exponer los agravios constitucionales que le están afectando en el ejercicio legítimo de un derecho fundamental, toda vez que no obstante la Superintendencia de Bancos haber sido designada administrador judicial, a su propio requerimiento, hoy plantea que es inembargable por aplicación de la ley 183-02 Monetario y Financiera.*

e. [...] *la negativa de la Superintendencia de Bancos a hacer efectivo el pago de los honorarios profesionales liquidados a su favor, vulnera en su perjuicio, los siguientes derechos fundamentales: la tutela judicial efectiva; el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales, el derecho a ejecutar las decisiones judiciales; a la dignidad humana, a la igualdad, a la familia, en tanto atenta contra la seguridad económica de la suya.*

f. [...] *como puede apreciarse de los planteamientos formulados por el accionante, extraídos de la instancia a que se contrae su acción directa de inconstitucionalidad, la misma “no especifica de manera correcta de que forma el texto legal denunciado vulnera la Carta Magna” ni los “argumentos constitucionales que justificarían una eventual declaratoria de inconstitucionalidad”, tal y como ha sido requerido por esa alta jurisdicción*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en su sentencia TC/0150/2013, en atención a la cual, “La acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infraconstitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución; circunstancia, por demás, que debe quedar claramente acreditada o consignada dentro de los fundamentos o conclusiones del escrito introductorio suscrito por la parte accionante. En este sentido, la jurisprudencia constitucional comparada admite como requisito de exigibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad el señalamiento y justificación argumentativa de las normas constitucionales que resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se reclama.

g. [...] del contenido material de la instancia que contiene los planteamientos del accionante se infiere, en síntesis, que está dirigido a poner de manifiesto: a) la titularidad de un crédito privilegiado frente a la Superintendencia de Bancos por concepto de honorarios profesionales debidamente liquidador por la autoridad judicial competente que no han sido pagados; b) la falta de pago de dichos honorarios se origina en las disposiciones de la ley 183-02; c) Esto constituye la violación a un derecho fundamental que el Tribunal Constitucional debe restaurar.

h. [...] el planteamiento del accionante refleja una distorsión respecto del objeto y propósitos de la acción directa de inconstitucionalidad, referidos a la confrontación de la norma impugnada, in abstracto y al margen de toda contestación, con las reglas, principios y valores contenidos en la Constitución, toda vez que procura que el Tribunal Constitucional promueva medidas concretas de carácter legal, competencia de las jurisdicciones judiciales ordinarias, tales como la autorización de embargos retentivos, así



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como la reparación de derechos fundamentales alegadamente vulnerados, a cuyos fines, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales consagra el procedimiento correspondiente.

6. Pruebas documentales depositadas

6.1. En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad fueron depositados los siguientes documentos:

1. Oficio núm. PTC-AI-171-2013, emitido por la Presidencia del Tribunal Constitucional de la República Dominicana el cuatro (4) de diciembre de dos mil trece (2013).
2. Oficio núm. PTC-AI-172-2013, emitido por la Presidencia del Tribunal Constitucional de la República Dominicana el cuatro (4) de diciembre de dos mil trece (2013).
3. Oficio núm. PTC-AI-173-2013, emitido por la Presidencia del Tribunal Constitucional de la República Dominicana el cuatro (4) de diciembre de dos mil trece (2013).
4. Auto núm. 15-2014, expedido por el Tribunal Constitucional de la República Dominicana el diecinueve (19) de febrero de dos mil catorce (2014), que fijó el día veinticuatro (24) de marzo de dos mil catorce (2014) para el conocimiento en audiencia oral y pública de la presente acción directa de inconstitucionalidad.

7. Celebración de audiencia pública



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.1. Este tribunal procedió a celebrar una audiencia pública para el conocimiento de la acción de inconstitucionalidad de la especie el veinticuatro (24) de marzo de dos mil catorce (2014), en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11. A dicha audiencia comparecieron todas las partes involucradas en el presente proceso, las cuales presentaron sus respectivas conclusiones; el expediente quedó en estado de fallo.

**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

8. Competencia

8.1. Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo establecido en los artículos 185.1 de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11.

9. Legitimación activa o calidad de la parte accionante

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

9.2. La República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución de veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para, ante este tribunal constitucional, hacer valer los mandatos constitucionales, velar por la vigencia de la supremacía constitucional, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

autoridades u órganos estatales que por su posición institucional, también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero, sin condicionamiento alguno, a fin de que este último expurgue el ordenamiento jurídico de las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.3. Sobre tal legitimación o calidad, el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana reza como sigue:

Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.4. En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece lo siguiente: «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».

9.5. Tal y como se advierte de las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no parece contemplar una acción popular, existe la posibilidad de que *cualquier persona*, con un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad. Sobre la susodicha legitimación procesal, el Tribunal Constitucional ha mantenido la constante de que cuando se trata de particulares o *cualquier persona*, para



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

determinar su calidad e identificar el interés jurídico y legítimamente protegido, debe verificarse un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o aplicación de la norma atacada y los intereses de quien promueve la acción directa de inconstitucionalidad, siempre con la intención de permitirle al pueblo —como soberano que es— acceder a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad.

De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por este tribunal constitucional desde su Sentencia TC/0047/12, de tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), donde indicamos que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado que goza de sus derechos de ciudadanía e invoca que la vigencia de la norma le causa perjuicios; o, como se indicó en la Sentencia TC/0057/18, de veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018), que «una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio».

9.6. Han sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. Basta, como muestra, recordar que para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de normas de naturaleza electoral morigeramos el criterio —de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante— considerando el estatus de ciudadanía de la parte accionante y la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegido ante la vigencia de la norma calificada de inconstitucional¹.

¹ TC/0031/13, de quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), pp. 6-7; y TC/0033/13, de quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), pp. 7-8.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.7. Asimismo, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto significativamente atenuada, en el sentido de que no se ha exigido un perjuicio directamente experimentado por el accionante a fin de identificar su calidad o legitimación procesal, ante supuestos donde:

(i) el objeto de la norma abarca intereses difusos y el promotor de la acción no hace eco de un interés particular o perjuicio directo, sino colectivo;² igual cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, como el agua, que comportan un interés difuso;³

(ii) el objeto de la norma atacada regula a una asociación que congrega a un conjunto de profesionales de un sector (alguaciles o contadores públicos) y el gremio como tal (a pesar de no ser afectado directamente) se encuentra facultado para procurar la protección de los intereses de sus miembros;⁴ igual cuando la acción es promovida por una asociación cuyos integrantes son personas jurídicas que en su actividad cotidiana se podrían ver afectadas por la norma impugnada;⁵ lo mismo ocurre cuando se trata de una asociación sin fines de lucro que tiene por misión el estudio de temas ligados a la soberanía del Estado dominicano⁶ o actúe en representación de la sociedad;⁷

² TC/0048/13, de nueve (9) de abril de dos mil trece (2013), pp. 8-9; TC/0599/15, de diecisiete (17) de diciembre de dos mil quince (2015), pp. 112-113; TC/0713/16, de veintitrés (23) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), pp. 17-18; y TC/0009/17, de once (11) de enero de dos mil diecisiete (2017), pp. 9-10.

³ TC/0234/14, de veinticinco (25) de septiembre de dos mil catorce (2014), pp. 12-14.

⁴ TC/0110/13, de cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), pp. 7-8; y TC/0535/15, de uno (1) de diciembre de dos mil quince (2015), pp. 17-18.

⁵ TC/0184/14, de quince (15) de agosto de dos mil catorce (2014), pp. 16-17.

⁶ TC/0157/15, de tres (3) de julio de dos mil quince (2015), pp. 24-25.

⁷ TC/0207/15, de seis (6) de agosto de dos mil quince (2015), pp. 15-16.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(iii) el objeto de la norma atacada imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial;⁸

(iv) el objeto de la norma atacada pueda afectar el derecho a elegir de una persona que goza de la condición de ciudadano y le concierne, como votante, resguardar que su derecho al sufragio activo sea ejercido acorde a los términos constitucionalmente previstos;⁹

(v) el accionante es una organización política cuya función procura garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, ya que estas se encuentran situadas entre el Estado y el ciudadano.¹⁰

9.8. De la misma manera, otra matización realizada por el Tribunal a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido, para posibilitar aún más el acceso al control concentrado, es que el precepto normativo impugnado en inconstitucionalidad pueda afectar la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante.¹¹ De igual forma, el Tribunal ha reconocido legitimación cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o acto atacado pueden alcanzar al accionante.¹² Otro contexto en el que el Tribunal dilató el apercibimiento de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que *cualquier*

⁸ TC/0148/13, de doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), p. 8.

⁹ TC/0170/13, de veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), pp. 7-8.

¹⁰ TC/0224/17, de dos (2) de mayo de dos mil diecisiete (2017), pp. 49-51.

¹¹ TC/0172/13, de veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), pp. 10-11.

¹² TC/0200/13, de siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013), pp. 27-28; TC/0280/14, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), pp. 8-9; TC/0379/14, de treinta (30) de diciembre de dos mil catorce (2014), pp. 14-15; TC/0010/15, de veinte (20) de febrero de dos mil quince (2015), pp. 29-30; TC/0334/15, de ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015), pp. 9-10; TC/0075/16, de cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016), pp. 14-16; y TC/0145/16, de veintinueve (29) de abril de dos mil dieciséis (2016), pp. 10-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

persona accione por la vía directa, es cuando el accionante advierte que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la ley o acto normativo impugnado.¹³

9.9. El Tribunal Constitucional ha desarrollado todas las variantes precedentes 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. Esta amplia labor muestra la firme intención de este colegiado de que el pueblo, encarnado en el ciudadano, goce de sus derechos de ciudadanía y que 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.

9.10. En ese sentido, ante la imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, este tribunal constitucional ha dispuesto la reorientación de esta materia, con el propósito de expandir el enfoque atinente a la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Este trabajo ha sido fundado en la 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 Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

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

¹³ TC/0195/14, de veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce (2014), pp. 10-11; y TC/0221/14, de veintitrés (23) de septiembre de dos mil catorce (2014), pp. 12-14.

Expediente núm. TC-01-2013-0080, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Nelson R. Santana Artiles contra el epígrafe a) del artículo 20 de la Ley núm. 183-02, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera, de veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Sustantiva; todo ello, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

Cabe destacar, por último, que, atendiendo al criterio sentado recientemente por la Sentencia TC/0345/19, 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 con 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*¹⁴ 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,¹⁵ legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

9.12. Una vez expuestos los principios generales atinentes a la legitimación activa en cuanto a las acciones directa de inconstitucionalidad, este tribunal constitucional

¹⁴ TC/0028/15.

¹⁵ TC/0535/15, párr. 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (Colegio Dominicano de Contadores Públicos) en relación con una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; TC/0489/17 [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17 [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].

Expediente núm. TC-01-2013-0080, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Nelson R. Santana Artiles contra el epígrafe a) del artículo 20 de la Ley núm. 183-02, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera, de veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estima que la parte accionante, señor Nelson Santana Artiles, cuenta con la calidad o legitimación procesal activa suficiente para accionar en inconstitucionalidad, en razón de que en la instancia que nos ocupa figura inscrita su condición de ciudadano dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 072-0003721. Asimismo, esta sede constitucional también verifica que el referido accionante alega vulneración a sus derechos fundamentales con base en el hecho de que la Superintendencia de Bancos no obtemperó al pago de sus honorarios profesionales alegando su condición de inembargabilidad, la cual se encuentra prescrita en el epígrafe a) del art. 20 de la Ley núm. 183-02, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera (impugnada en inconstitucionalidad).

10. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

10.1. El Tribunal Constitucional considera que la presente acción directa de inconstitucionalidad debe ser declarada inadmisibile, en virtud de las consideraciones que se exponen a continuación:

10.2. La presente acción directa de inconstitucionalidad fue sometida por el señor Nelson R. Santana Artiles contra el epígrafe a) del art. 20 de la Ley núm. 183-02, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera, en virtud de que, según sus alegatos, dicha disposición legal ha sido el fundamento invocado por la Superintendencia de Bancos para no obtemperar al pago de los honorarios profesionales de los cuales es acreedor, en virtud de las decisiones judiciales siguientes: Auto núm. 59, emitido por el juez presidente de la Cámara Civil, Comercial y de Trabajo del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Montecristi, ratificado por la Sentencia núm. 014, dictada por el magistrado juez presidente de la Corte de Apelación de Montecristi —actuando como tribunal de alzada— el veintidós (22) de enero de mil novecientos noventa y ocho (1998), decisión que adquirió la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, a través de la Resolución núm. 1252, dictada por el Pleno



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Suprema Corte de Justicia el trece (13) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998). Por tanto, según los alegatos invocados por el accionante, la negativa de pago por parte de la Superintendencia de Bancos viola en su perjuicio los arts. 6, 38, 39, 68 y 69 de la Constitución de dos mil diez (2010).

10.3. En este sentido, cabe recordar el criterio constante de este colegiado,¹⁶ compartiendo razonamientos comparados con otras sedes constitucionales de la región¹⁷, el cual establece que toda norma legal dimanada del Congreso Nacional, como representante del pueblo y, por ende, depositario de la soberanía popular, se encuentra revestida de una presunción de constitucionalidad hasta tanto la misma sea anulada o declarada inaplicable por el Tribunal Constitucional, en caso de un control concentrado, o por los tribunales judiciales, en caso de un control difuso de constitucionalidad. Mediante la acción directa de inconstitucionalidad, el accionante somete el acto o norma impugnada a un juicio abstracto de constitucionalidad, mediante formulaciones claras, certeras, específicas y pertinentes que sustenten las alegadas violaciones y transgresiones al texto constitucional.

10.4. 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 interponga la acción directa de inconstitucionalidad debe

¹⁶ Precedente establecido en la Sentencia TC/0039/15.

¹⁷ En ese orden de ideas, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado al respecto: *“La Corte ha sostenido que la necesidad de que los ciudadanos formulen cargos de inconstitucionalidad se debe a la presunción de constitucionalidad que recae sobre las normas expedidas por el legislador. La presunción de constitucionalidad constituye una garantía indispensable para el adecuado funcionamiento del sistema de democracia representativa, en el cual la soberanía popular se ejerce a través del legislador”*. [Sentencia C-874/02, del quince (15) de octubre de dos mil dos (2002); Corte Constitucional de Colombia]. Por su parte, el Tribunal Constitucional de Perú ha establecido: *“Según el Principio de presunción de constitucionalidad, las leyes gozan de la presunción que se encuentran de conformidad con la Constitución, hasta que este Tribunal en ejercicio de su función jurisdiccional la declare inconstitucional, en ese sentido todas las normas que emanan del Estado son consideradas constitucionales”* [Sentencia 00033-2007-PI/TC, del trece (13) de febrero de dos mil nueve (2009); Tribunal Constitucional de Perú]. Finalmente, el Tribunal Constitucional de Chile ha expresado, sobre la cuestión, lo siguiente: *“La presunción de legitimidad o presunción de constitucionalidad consiste en que se presuman válidas y legítimas las normas aprobadas por los poderes del Estado y que sólo resulta prudente y aconsejable declarar su inconstitucionalidad cuando llegue a la íntima convicción que la pugna entre la norma en análisis y la Constitución es clara”* [Sentencia núm. 309, del cuatro (4) de agosto del año dos mil (2000); Tribunal Constitucional de Chile].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales alegadamente vulneradas. En ese tenor, la Corte Constitucional de Colombia ha desarrollado el criterio expuesto a renglón seguido, que a su vez es compartido por el Pleno de este tribunal

[...] el juicio de constitucionalidad de una norma requiere como condición irredimible la de determinar, mediante la exposición razonada y ponderada del concepto de la violación, si existe una oposición objetiva entre el contenido de la disposición enjuiciada y lo que dispone sobre ese particular la constitución política. Es como resultado de esa confrontación que el juez constitucional puede establecer si la norma acusada se somete o no al ordenamiento supralegal que se dice desconocido (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia n° C- 353-98).

10.5. Consecuentemente, es un presupuesto procesal de admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad la motivación de las razones por las cuales se considera que el texto impugnado transgrede la Constitución,¹⁸ además de la indicación precisa de la norma impugnada y el texto constitucional presuntamente violentado por esta. En efecto, sin caer en formalismos técnicos, los cargos formulados contra la norma por el accionante deben cumplir con cada uno de los siguientes criterios:

a. Claridad: La infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos. En la especie, del contenido ponderable de la instancia introductiva de la presente acción se infiere que la infracción constitucional promovida por los accionantes se relaciona con los 6, 38, 39, 68 y 69 de la Constitución dominicana de dos mil diez (2010). Sin embargo, estos aspectos no

¹⁸ Este criterio ha sido sostenido por este tribunal en numerosas sentencias, tales como TC/0150/13, TC/0197/14, TC/0320/14, TC/0359/14, TC/0098/15, TC/0157/15, TC/0247/15, TC/0297/15, TC/0406/16, TC/061/17, TC/0249/17, TC/0481/17, entre otras.

Expediente núm. TC-01-2013-0080, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Nelson R. Santana Artiles contra el epígrafe a) del artículo 20 de la Ley núm. 183-02, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera, de veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fueron precisados ni vinculados expresamente a las disposiciones atacadas o las infracciones alegadas.

b. Certeza: La transgresión denunciada debe ser imputable a la norma infraconstitucional impugnada. En el presente caso, esto no fue cumplido por el accionante, pues las alegadas infracciones constitucionales no fueron atribuibles, argumentativamente, a las disposiciones legales atacadas.

c. Especificidad: Debe argumentarse en qué sentido el acto cuestionado vulnera la Constitución. Esta condición ha sido insatisfecha en la especie, en tanto el escrito introductorio de la acción carece de una formulación precisa de las alegadas transgresiones inconstitucionales. Esta situación impide a este colegiado evaluar la manera en la que las disposiciones objeto de la presente acción infringen el texto constitucional.

10.6. Pertinencia: Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional, no legal o referida a situaciones puramente individuales. Como se acredita en la especie, los alegatos de la accionante en torno a la condición de inembargabilidad de la Superintendencia de Bancos establecida por la disposición legal en cuestión, corresponde a un caso particular pues, se orientan a ejecutar una sentencia que le reconoce un crédito sobre el patrimonio de la Superintendencia de Bancos,¹⁹ subsunción totalmente ajena a la naturaleza de la presente acción, atendiendo al criterio jurisprudencial desarrollado por este colegiado, a través de la Sentencia TC/0297/15, en la cual se dispuso lo siguiente: “Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional y no legal o referida a situaciones puramente individuales, como sucede en la especie; por lo que al no cumplirse en el

¹⁹ Sobre argumentaciones ajenas a la naturaleza de la acción directa de inconstitucionalidad, ver Sentencias TC/0297/15 y TC/0406/16.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presente caso los mencionados requisitos, la presente acción (...) deviene inadmisibles”.

Asimismo, a través de la Sentencia TC/0406/16, esta sede constitucional reiteró el criterio precedentemente expuesto, en los siguientes términos:

Dicho de otro modo, cuando el escrito de acción directa de inconstitucionalidad indica que el artículo 7, párrafo I, de la Ley núm. 173-07 vulnera el artículo 8, ordinal 13, letra b), y ordinal 15, letra b), de la Constitución de la República promulgada en el año 2002, lo hace de una manera general, sin satisfacer los requisitos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia que exige el Tribunal, de conformidad con la Sentencia TC/0150/13, por lo cual esta acción debe ser declarada inadmisibles.

10.7. De manera más específica, atendiendo directamente a lo presentado ante este tribunal constitucional por vía del escrito en cuestión, el accionante solo se limitó a transcribir los artículos de la Constitución que este último considera vulnerados sin dar razones constitucionales de cómo se aplicaban al caso en concreto, lo cual se desprende de las transcripciones siguientes:

Sobre la violación al artículo 6 de la Constitución:

12. Que el artículo 6 de la Constitución Política de la República Dominicana, establece lo siguiente: “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”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sobre la violación al artículo 38 de la Constitución:

13. Que el artículo 38 de la Constitución de la República Dominicana, establece lo siguiente: “Dignidad Humana. El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos”.

Sobre la violación al artículo 39 de la Constitución:

14. El artículo 39 de la Constitución de la República, sobre el derecho a la igualdad ha dicho que: “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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.*

15.- *Como se podrá advertir la Superintendencia de Bancos, como liquidador judicial del Banco Badesa S.A., está haciendo uso y abuso del privilegio de supuesta Inembargabilidad, con cuya actitud ha quebrantado el principio de igualdad de todos ante la ley.*

Sobre la violación al artículo 68 de la Constitución:

16.- *Que el capítulo II del título II de la Constitución de la República Dominicana, en su artículo 68, establece lo siguiente: “Garantías de los Derechos Fundamentales. La Constitución garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección, que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos. Los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la presente Constitución y por la ley”.

Sobre la violación al artículo 69 de la Constitución:

17.- Que el artículo 69 de la Carta Magna establece lo siguiente: “Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tienen derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:

1.-El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita.

2.-El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial establecida con anterioridad por la ley.

3.-El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable.

4.- El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respecto al derecho de defensa.

5.-Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa.

6.-Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.- Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio.

8.- Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley.

9.- Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia.

10.- Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

10.8. Al analizar el contenido de la instancia introductiva de la presente acción, este tribunal ha podido verificar la carencia de presupuestos argumentativos pertinentes y precisos que indiquen de qué manera la norma impugnada en la especie infringe la Constitución. Dicho de otro modo, la presente acción adolece de una formulación de cargos no específica e insuficiente, pues se limita a reparos genéricos de la norma, sin seguir un hilo conductor coherente por el cual se pueda delimitar, con precisión, cuál es el sentido de las pretensiones. En este tenor, la motivación de las acciones de inconstitucionalidad debe concretar el debate en términos constitucionales, así como permitir la ponderación de las razones por las cuales se debe descartar la presunción de constitucionalidad que reviste a toda norma legal.

En tal virtud, la situación antes expuesta impide al tribunal realizar una valoración objetiva de la acción en torno a dichas disposiciones, y consecuentemente, conlleva la inadmisibilidad de la presente acción, lo cual se hará constar en el dispositivo de la presente sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Domingo Gil y Miguel Valera Montero, 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, Alba Luisa Beard Marcos, Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez. Consta en acta el voto disidente del magistrado Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Nelson R. Santana Artilles contra el epígrafe a) del art. 20 de la Ley núm. 183-02, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera, en virtud de las motivaciones que se desarrollaron en la presente decisión.

SEGUNDO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011).

TERCERO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, así como a la Procuraduría General de la República.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: DISPONER la publicación de la presente decisión en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto, en funciones de 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; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Introducción

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad fue incoada por el señor Nelson R. Santana Artiles contra el epígrafe a), art. 20 de la Ley núm.183-02 que aprueba la Ley Monetaria y Financiera de veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002).

2. El referido texto dispuso lo siguiente:

Artículo 20. Régimen Patrimonial, Contabilidad y Estados Financieros.

a) Patrimonios y Presupuestos. La Superintendencia de Bancos tiene patrimonio propio inembargable y afecto exclusivamente al cumplimiento de sus fines. Elabora sus propios presupuestos anuales en los que se estimará el costo general de la supervisión por ejercicio. Los presupuestos de la Superintendencia de Bancos serán aprobados por la Junta Monetaria.

3. Mediante la decisión tomada por la mayoría se declara inadmisibles la indicada acción directa de inconstitucionalidad, en razón de que el contenido de la instancia introductiva de la misma adolece de carencia de presupuestos argumentativos pertinentes y precisos que indiquen de qué manera la norma impugnada en la especie infringe la Constitución, decisión que nosotros compartimos.

4. 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.

5. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

6. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

8. 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.

9. 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.

10. 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.²⁰ Como se advierte, este sistema es aún más cerrado que el español, en la medida que, por una parte, el

²⁰ 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

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.

11. 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.²¹ Como se aprecia, la posibilidad de que un ciudadano pueda apoderar al Tribunal Constitucional en este modelo está cerrada.

12. 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.²²

13. 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.²³

²¹ 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.

²² Peter Häberle, IBIDEM, p.96

²³ Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

15. 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 Pueblo²⁴; 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.²⁵ 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.

16. 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.

²⁴ Humberto Nogueira Alcalá, *IBIDEM*, p. 330

²⁵ Humberto Nogueira Alcalá, *Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur*, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. Los sistemas que se consideran abiertos son aquellos en los cuales la sola condición de ciudadanos habilita para accionar en inconstitucionalidad, configurándose de esta forma, la figura de la “acción popular”²⁶. Se trata de un modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano²⁷ y el venezolano.²⁸

18. 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

²⁶ 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 a 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).

²⁷ 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”.

²⁸ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 332-33. La acción popular que se predica en el sistema venezolano fue deducida del artículo del contenido del artículo 21, inciso 9, de la de la Ley Orgánica de 2004, cuyo texto es el siguiente: “Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”.²⁹

19. 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.

20. 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.

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

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

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

²⁹ 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-01-2013-0080, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Nelson R. Santana Artiles contra el epígrafe a) del artículo 20 de la Ley núm. 183-02, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera, de veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. Evolución normativa

22. 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.

23. 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.³⁰

24. 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

³⁰ 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-01-2013-0080, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Nelson R. Santana Artiles contra el epígrafe a) del artículo 20 de la Ley núm. 183-02, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera, de veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

podiera tipificar el “interés legítimo y jurídicamente protegido” a que se refiere el artículo 185 de la Constitución vigente.

25. 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.

26. 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 República, a 10s Senadores, Diputados, Secretarios de Estado, Subsecretarios de Estado, Jueces de la Suprema Corte de Justicia, Procurador General de la República, Jueces y Procuradores Generales de las Cortes de Apelación, Abogado del Estado ante el Tribunal de Tierras, Jueces del Tribunal Superior de Tierras, a 10s miembros del Cuerpo Diplomático, de la Junta Central Electoral, de la Cámara de Cuentas y 10s Jueces del Tribunal Contencioso Tributario; y de la constitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada. (...)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27. 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.

28. 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.

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

B. Evolución jurisprudencial

En esta parte del voto salvado analizaremos los criterios jurisprudenciales adoptados por la Suprema Corte de Justicia respecto de la legitimación de las personas para accionar en inconstitucionalidad durante el tiempo que tuvo competencia en esta materia, es decir, en el período comprendido entre agosto de 1994 y el 23 de diciembre de 2011. Igualmente, se analizarán los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional en la materia a partir de la fecha en que fue instituido.³¹

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

³¹ 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. 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.³²

32. 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 denunciadores de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia fuera grave y seria”.³³ A partir de este último criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

³² 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;”

³³ 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;”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

33. 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 interesadas³⁴. 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.

34. 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.”³⁵ Es decir, que para dicho tribunal la

³⁴ 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;”

³⁵ 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

legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

35. 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.

36. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional estableció que la accionante tenía legitimación para accionar, porque en su condición de ciudadano tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de una ley que regulaba el derecho a elegir y ser elegido.³⁶ 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.³⁷

37. 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 inconstitucionalidad³⁸.

³⁶ Véase sentencia TC/0031/13

³⁷ Véase sentencia TC/0520/16

³⁸ Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

38. 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.

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

40. 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.

III. Exposición de las razones que justifican este voto salvado

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

41. 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”.

42. 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,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.*³⁹

43. Según este novedoso precedente, los ciudadanos dominicanos podrán acceder al Tribunal Constitucional por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad, sin necesidad de acreditar que tienen un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, pues este requisito se presumirá. En cambio, en lo concerniente a las personas morales o jurídicas, su legitimación estará condicionada a que demuestren que están legalmente constituida y a que exista un vínculo entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada. De manera que en lo que respecta a estas últimas personas no aplica la presunción.

44. 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.

45. 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

³⁹ Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia TC/0345/19



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.⁴⁰

En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.⁴¹

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

⁴⁰ Véase párrafo núm.8, letra, l de la sentencia TC/0345/19

⁴¹ Véase párrafo núm.8, letra m de la sentencia TC/0345/19



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.*⁴²

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

a. Según el criterio mayoritario, del estudio de los precedentes del Tribunal Constitucional se advierte la atemperación de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, con la intención de que los ciudadanos y las personas jurídicas legalmente constituida tengan la opción de fiscalizar la inconstitucionalidad de las normas, sin mayores complicaciones u obstáculos.

b. La vaguedad e imprecisión de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, requiere la reorientación de su enfoque, en aras de ampliarlo, en aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal y sobre los Procedimientos Constitucionales.

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

⁴² Véase párrafo núm.8, letra n de la sentencia TC/0345/19



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. 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.

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.

47. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

48. 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.

49. 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”.

50. 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.

51. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“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”.

52. 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”.

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

54. 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.

55. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

56. 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.

57. 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.

58. 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.

59. 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.

60. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consolidó la línea jurisprudencia sobre la materia que hoy, lamentablemente, se está abandonando.

61. 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.

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

63. 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.

64. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

65. 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.

66. 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.

67. 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.

68. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

70. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

73. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

74. 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.

75. Como se aprecia, el condicionamiento de la legitimación de los particulares a que demuestre el interés legítimo y jurídicamente protegido, no se debe a que los redactores de la Constitución tuvieran una mentalidad civilista como frecuentemente se repite. Nada de eso, pues la realidad es que su explicación hay que buscarla en la esencia misma de la democracia representativa.

76. 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 Derecho⁴³, le cierra la posibilidad de condicionar el acceso de los ciudadanos al Tribunal Constitucional y menos aún prohibirle dicho acceso.

77. 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

⁴³ 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*”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consideramos que se trata de una tesis absolutamente incorrecta, por las razones que explicamos a continuación.

78. La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho tiene su origen en el constitucionalismo alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Lander y quedando consolidada con su incorporación en la Ley Fundamental de Bon, en el artículo 20.1, en el cual se define a la República Federal de Alemania como un Estado “federal, democrático y social”.⁴⁴

79. 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.

80. 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.⁴⁵

⁴⁴ Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145

⁴⁵ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

81. 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.⁴⁶

82. 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.

83. 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.

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

84. Para que no quede dudas de que el constituyente dominicano excluyó deliberadamente la figura de la “acción popular” en materia de acción directa de

⁴⁶ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

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

86. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídico y legítimamente protegido”. Las posiciones de ambos asambleístas se copian a continuación y luego se analizan.

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

Asambleísta Vicepresidente en funciones de Presidente, Julio César Valentín Jiminián: Quiero fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana y la posición que hemos consultado y que respaldará el Partido Revolucionario Dominicano. El Partido Reformista no está presente, excepto el presidente de la Comisión de Verificación, Frank Martínez, y quiero al momento de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana, sí, está también Félix Vásquez, quiero además de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana desmontar lo que estimo es un error y es querer decir, querer afirmar, que un Estado social y democrático de derecho supone la premisa de que de manera abierta cualquier ciudadano, aún sin interés legítimo, pueda intentar una acción directa en inconstitucionalidad, y esa afirmación es falsa de toda falsedad, no es una prerrogativa sine qua non que para que un Estado sea social y democrático de derecho deba establecerse la acción popular en inconstitucionalidad. Ni estuvo fijada en la Constitución de 1994, interpretada antojadizamente por la actual Suprema Corte de Justicia en ocasión de discutirse lo que fue la aprobación de ambas cámaras legislativas de la ley de la judicatura; hicieron una interpretación declarando inconstitucional a partir de una acción que intentó una organización de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecer, pero no es ése el argumento más razonable. Segundo, España, que es el Estado del cual nosotros tenemos mayores influencias en nuestra tradición constitucional en los últimos tiempos sólo permite la acción en inconstitucionalidad en dos casos; la acción directa la tienen reservada las autonomías, las Cortes Generales, es decir, el Tribunal, el Congreso, otros órganos del Estado y cuando son derechos difusos que sólo son dos, aquí son más, sólo dos: derechos urbanísticos y derechos medioambientales. Lo que aconteció con el tema de la cementera cualquier ciudadano del país podía intentarlo, si el Presidente de la República Dominicana, sea quien sea, mañana dispone que la zona colonial se transfiera a una institución extranjera, turística, para explotar esta zona que es patrimonio cultural e histórico de la República Dominicana, cualquier ciudadano, sin demostrar que tiene interés legítimo, sólo por ser un derecho difuso tiene derecho a intentar acción directa en inconstitucionalidad. Cualquier ciudadano tiene derecho a intentar una acción directa en inconstitucionalidad si alguna empresa privada, si el propio Estado, si una concesión atenta contra un recurso natural, puede, perfectamente cualquier ciudadano intentar una acción directa en inconstitucionalidad. ¿Avance o retroceso?, ¡irrefutable avance! Cuando aquí se habla de que uno de los derechos difusos es la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y de la flora, una actuación que ponga en riesgo la zona endémica de los bubies en la isla contigua a Montecristi, cualquier ciudadano puede intentar una acción directa si el Estado o cualquier órgano toma una determinación mediante un acto e intentar la acción directa, popular, ante el Tribunal Constitucional. Estamos avanzando, probablemente no en los propósitos que todos soñemos, pero la mejor ley, aprendí, en los primeros años de mi ejercicio como legislador, no es la que yo pretendo, sino la que es materialmente posible en un momento histórico determinado. Cuando la preservación del patrimonio cultural, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio histórico, otro derecho difuso;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la preservación del patrimonio urbanístico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio artístico nacional, otro derecho difuso; la preservación arquitectónica y arqueológica, otro de los derechos difusos. ¡No es verdad que son sólo tres derechos difusos que estamos estableciendo!, tenemos derechos difusos y por tanto el derecho a la potestad de cualquier ciudadano a intentar una acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué?, si la Constitución del año 1994 pretendía establecer que era un derecho de todo ciudadano la acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué razón estableció al Presidente de la República con facultad?, él es un ciudadano, ¿Por qué estableció al presidente de ambas cámaras legislativas?, él es un ciudadano, (a viva voz se escuchó a la asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández decir: ‘Son ciudadanos especiales’) ahora le estamos estableciendo el Defensor del Pueblo, pero además de eso, además de los presidentes de las cámaras legislativas, que como en el caso actual, los presidentes de las cámaras legislativas son del mismo partido del Presidente de la República, se le está atribuyendo la potestad de la acción directa en inconstitucionalidad, ¿saben a quién?, a un tercio, a la minoría que haya advertido en el Parlamento: ‘ésa ley que pretenden aprobar es inconstitucional y sólo la irracionalidad de la mayoría puede imponerla’, si la impone la mayoría partidaria tiene derecho no sólo el Presidente, como dice la Constitución del 1994, sino una minoría que fue aplastada y no fue escuchada en la discusión constitucional, ¿es avance o retroceso?, ¡improtestable avance!, ¡improtestable! Y no 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Franco, fueron a votar por las posiciones partidarias y tienen una Constitución a la que se le movilizaron millones de personas en contra, diciendo: 'Ésta no es mi Constitución', afortunadamente es la minoría la que está con esas 'voces agoreras' en República Dominicana, minoría que respetamos, fragmentos que respetamos y aceptamos su movilización y su protesta, pero esta Constitución, que hoy aprobamos, y ese Tribunal Constitucional, en esa fórmula, es correcta. Apoyamos la propuesta de Pelegrín Castillo de que los estados de excepción no deben estar revisables en inconstitucionalidad por los traumas que puede generar. Creemos el Tribunal, pero no hagamos de este Tribunal Constitucional un espacio institucional para dioses, sino para seres humanos que van a arbitrar, que van a conocer en la jurisdicción lo relativo a una acción que contraríe 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancias del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo. 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares. 4) Cualquier otra materia que disponga la ley'. ¿Por qué estamos estableciendo 'cualquier otra materia que disponga la ley'? ¡Señores, para no trancar el juego! ¿Por qué todas las potestades, todas las atribuciones, los legisladores que fueron a la Asamblea Nacional en el año 2009 le tuvieron que decir a los legisladores de las próximas décadas, a los valores democráticos variables de las futuras generaciones tenemos que decirles todas las atribuciones?, déjenles algo a los legisladores del futuro. En consecuencia, particularmente yo entiendo que en algún momento se va a incorporar los recursos de apelación contra las acciones de 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 (...)

89. 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.

90. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.

91. 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.

92. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Democrático de Derecho no obliga al constituyente a consagrar la figura de la “acción popular”.

93. 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.

94. 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.⁴⁷

95. 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

⁴⁷ 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

la ley vigente sobre la materia no contempla dicha presunción. En efecto según el indicado texto:

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

96. 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.

97. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela. A tal efecto, en el Proyecto enviado al Senado por el presidente de la República 2010 (art. 99), se disponía que frente a los actos normativos se presumía siempre que toda persona tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido, con lo que la acción de inconstitucionalidad contra los actos normativos, se configuraba como una acción popular, pudiendo cualquier persona interponerla. No estableciéndose en el texto de la Ley Orgánica esta presunción legal, es forzado que se interprete que todo ciudadano siempre tiene “interés legítimo” en la constitucionalidad de los actos estatales, y que, dado el principio constitucional de la supremacía, se presuma que por ello ese interés en la constitucionalidad está “jurídicamente protegido”.*⁴⁸

98. 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”⁴⁹, 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.⁵⁰

99. Nuestra posición estuvo motivada en el dato estadístico relativo a que las acciones que se habían incoado hasta la fecha provenían de particulares y no del presidente de la República ni de los presidentes de las Cámaras del Congreso. A partir de esta realidad consideramos la necesidad de una interpretación flexible del

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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

⁵⁰ 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

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.

100. 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”.

101. 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.⁵¹

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”.

⁵¹ 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.



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.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, presentamos un voto salvado fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. En la especie, el señor Nelson R. Santana Artiles interpuso una acción directa de inconstitucionalidad en contra el epígrafe a), del art. 20 de la Ley núm.183-02 que aprueba la Ley Monetaria y Financiera, del veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002).
2. Quien suscribe la presente posición particular, si bien esta conteste con el fallo adoptado por este plenario, en el sentido de declarar inadmisibile la acción de inconstitucionalidad interpuesta, no está conteste con la carga argumentativa y motivacional que sirvió de base a dicha decisión, pues entiende que lo invocado y argumentado por el accionante, más que referirse a una revisión de la conformidad de la norma atacada respecto al texto constitucional, trataba y se refería a un asunto de mera legalidad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. En este orden, y tal como se verifica en la propia sentencia respecto a la cual efectuamos este voto, las principales invocaciones de inconstitucionalidad fueron las siguientes:

... la Superintendencia de Bancos y el Superintendente de Bancos han incurrido en un vicio de Inconstitucionalidad continua desde la fecha 22 de Enero del 1998 cuando fue dictada la Sentencia Civil No. 014 por el Magistrado Juez Presidente de la Corte de Apelación de Monte Cristi, como Tribunal de Alzada, debidamente notificada, actitud incompatible en un Estado Social y Democrático de Derecho, que en verdad es un Estado Constitucional y el Superintendente de Bancos aun reconociendo expresamente la deuda, en el Oficio No. 1084, persiste en seguir vulnerando de manera continua los derechos fundamentales del Dr. Nelson Santana al no pagar, argumentando de forma falaz que es Inembargable, y no obstante haber sido designado a su propio requerimiento, como liquidador judicial, es decir, ha sido designado como administrador judicial de los bienes del Banco Badesa, a su propia solicitud, de modo, que es un verdadero administrador judicial, y resulta embargable en esas condiciones específicas de liquidador judicial, y admitir lo contrario constituiría un privilegio inaceptable, irritante, del que se ha valido indebidamente la la (sic) Superintendencia de Bancos, cuya actuación conspira con el principio de igualdad de todos ante la Ley, por cuyas razones se ha negado a pagar un crédito cierto, líquido y exigible y privilegiado por autoridad de la Ley, protegido por la Constitución de la República, al ser el resultado de un inmenso trabajo profesional por más de 15 años continuos, y el Tribunal Constitucional deberá ampararnos en nuestros derechos fundamentales, conculcados de forma continua, vulnerando las disposiciones de la Constitución de la República y de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, de los cuales somos parte signataria...



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...)

... por Certificación No. 0624 de fecha siete(7) de junio del año dos mil diez(2010) expedida por la Superintendencia de Bancos, queda evidenciado que dispone de recursos económicos para pagar dichos honorarios, de los aportes trimestrales realizados por las entidades bancarias sometidas a la supervisión financiera, que representa un sexto (1/6) del uno por ciento (1%) del total de activos de cada institución Bancaria y financiera, y nos permitimos citar el Banco de Reservas, el Banco León, y el banco Popular Dominicano que celebró recientemente las asambleas, ordinaria y extraordinaria de accionistas, en la primera de las cuales se aprobó aumentar el capital pagado en la suma de RD\$933.3 millones, con este incremento, el capital pagado del banco ascendería a RD\$600.2 millones, por lo que mal pudiera decir la Superintendencia de Bancos que carece de recursos económicos y más aún, la Superintendencia de Bancos vendió al Banco Central de la República Dominicana todos los derechos inmobiliarios que el Dr. Nelson Rafael Santana Artilles gestionó y obtuvo a favor del Banco de Desarrollo y Fomento Empresarial S.A., (BADESA)...

4. Como se puede observar, la parte accionante sostenía como eje medular de las argumentaciones de su acción que, en su calidad de acreedor de una institución financiera intervenida, frente a cuyo pago – alega el accionante – corresponde responder a la Superintendencia de Bancos, la cual, en función de la disposición atacada se encuentra patrimonialmente protegida por el privilegio de inembargabilidad, por lo cual el confrontó, y sigue confrontando, obstáculos para obtener el pago de su alegada acreencia, siendo este el fundamento de su acción.

5. Es por esto que, contrario a lo consignado en esta motivación, somos de opinión de que la declaratoria en inadmisibilidad debió cimentarse en que las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

invocaciones presentadas eran relativas a un asunto de mera legalidad o legalidad ordinaria, pues como es ostensible, el accionante planteo asuntos relativos al cobro de una deuda y ejecución de patrimonio, sin referir ni exponer argumentos de índole constitucional, ante lo cual concluimos, y así debió concluir este plenario, se tratan de invocaciones de carácter infraconstitucional.

6. En casos análogos ha sostenido esta alta corte que “...de conformidad con la Sentencia TC/0195/14 y con el criterio de este tribunal reiterado en las sentencias TC/00137/12 y TC/0051/12, del diez (10) de mayo y diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), respectivamente, **los aspectos de mera legalidad escapan al ámbito constitucional**”. (Sentencia TC/0406/16), pues ya previamente había desarrollado esta corporación constitucional que las “...simples alegaciones de “contrariedad al derecho” que son cuestiones de mera legalidad (...) escapan al control de este tribunal”. Agregando este interprete constitucional en el propio fallo que “cabe recordar que el control de la legalidad de los actos puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria o especial ha organizado para ello”. (Sentencia TC/0013/12)

7. En tal virtud, el accionante no pudo demostrar mediante su apoderamiento que la disposición atacada adolecía de algunos de los vicios que esta corporación ha comprobado dan lugar a la acción directa de inconstitucionalidad, que son el vicio de forma o procedimiento (TC/0274/13), vicio de fondo, o vicio de competencia (TC/0418/15), sino que en su instancia y en sus pretensiones denotó que la finalidad de su acción perseguía el obtener el pago de acreencias, asunto propio de legalidad ordinaria.

8. Ante lo cual, en función de todo lo anterior, y demostrado que las alegaciones presentadas por el accionante no contenían una subsunción y confrontación del texto constitucional respecto a la norma atacada, entendemos que este plenario debió



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declarar la inadmisibilidad de la acción por tratarse de invocaciones de mera legalidad propios de la justicia ordinaria.

Conclusión

Esta juzgadora considera que el Tribunal obró de manera correcta al decretar la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad intentada, sin embargo, entendemos que tal inadmisibilidad debió sustentarse y fundamentarse en que los alegatos presentados por el accionante se referían a mera contrariedad del derecho y asuntos de mera legalidad, asunto ajeno a este órgano de justicia constitucional y propio del orden judicial ordinario.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
WILSON S. GÓMEZ RAMÍREZ

Con el mayor respeto hacia la posición mayoritaria expresada en la sentencia por los demás magistrados que integran el Pleno de este Tribunal, y coherentes con la opinión externada y mantenida en las deliberaciones relativas al Expediente núm. TC-01-2013-0080, relativo a la indicada acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, ejercemos la facultad que nos reserva el artículo 186 de la Constitución de la República, y el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales núm. 137-11, promulgada en fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), presentamos voto salvado con respecto a la decisión referida, en base a los argumentos que se exponen a continuación:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1.1. La decisión que motiva este voto salvado se relaciona con la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Nelson R. Santana Artiles y entre los fundamentos para impugnar la referida sentencia figuran los siguientes:

[...] la Superintendencia de Bancos y el Superintendente de Bancos han incurrido en un vicio de Inconstitucionalidad continua desde la fecha 22 de Enero del 1998 cuando fue dictada la Sentencia Civil No. 014 por el Magistrado Juez Presidente de la Corte de Apelación de Monte Cristi, como Tribunal de Alzada, debidamente notificada, actitud incompatible en un Estado Social y Democrático de Derecho, que en verdad es un Estado Constitucional y el Superintendente de Bancos aun reconociendo expresamente la deuda, en el Oficio No. 1084, persiste en seguir vulnerando de manera continua los derechos fundamentales del Dr. Nelson Santana al no pagar, argumentando de forma falaz que es Inembargable, y no obstante haber sido designado a su propio requerimiento, como liquidador judicial, es decir, ha sido designado como administrador judicial de los bienes del Banco Badesa, a su propia solicitud, de modo, que es un verdadero administrador judicial, y resulta embargable en esas condiciones específicas de liquidador judicial, y admitir lo contrario constituiría un privilegio inaceptable, irritante, del que se ha valido indebidamente la Superintendencia de Bancos, cuya actuación conspira con el principio de igualdad de todos ante la Ley, por cuyas razones se ha negado a pagar un crédito cierto, líquido y exigible y privilegiado por autoridad de la Ley, protegido por la Constitución de la República, al ser el resultado de un inmenso trabajo profesional por más de 15 años continuos, y el Tribunal Constitucional deberá ampararnos en nuestros derechos fundamentales, conculcados de forma continua, vulnerando las disposiciones de la Constitución de la República y de los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, de los cuales somos parte signataria, de manera que el Tribunal Constitucional deberá ordenar que el Dr. Nelson Santana que en mérito de la Sentencia Civil No. 014 de fecha 22 de Enero del 1998 dictada por el Presidente de la Corte de Apelación de Monte Cristi, como tribunal de alzada, y confirmada por el Pleno de la Honorable Suprema Corte de Justicia en fecha 13 de agosto del 1998 tiene el derecho fundamental a embargar retentivamente a la Superintendencia de Bancos, en su calidad de liquidador judicial de los negocios de dicho banco, en manos de terceras personas hasta el monto de treinta millones de pesos (RD\$30,000,000.00), que es el doble de la suma adeudada, en su calidad únicamente de Liquidador Judicial de los negocios y operaciones del Banco de Desarrollo y Fomento Empresarial, S.A., (BADESA).

[...] el interés que asiste al Dr. Nelson Santana sobre la propiedad de sus honorarios profesionales, es un derecho fundamental, que no está en discusión, es un derecho fundamental firme, es un interés legítimo conculcado sobre el derecho de propiedad de los honorarios profesionales reconocidos por la sentencia civil No. 014 de fecha 22 de enero del 1998, por un monto de Quince Millones de Pesos (RD\$15,000,000.00), dictada por el Presidente de la Corte de Apelación de Montecristi, como tribunal de Alzada, y confirmada por la Suprema Corte de Justicia por Resolución No. 1252 de fecha 13 de agosto del 1998, ambas debidamente notificadas, por lo que el interés no podría ser más legítimo, ni más fundamental el derecho Constitucional que le sirve de fundamento.

II. FUNDAMENTOS Y ALCANCE DEL VOTO SALVADO

2.1. Con ocasión de las deliberaciones con relación al caso que nos ocupa, sostuvimos nuestra posición tras considerar que, el artículo 185 de la Carta Suprema



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la República Dominicana, se manifiesta con una claridad incontrovertible, y fue un deseo expreso e inequívoco del constituyente de la revisión y reforma constitucional de 2010, dejar por sentado quiénes estarían facultados para interponer la acción directa de inconstitucionalidad, procurando que al respecto no hubiere ningún tipo de dudas, sin dejar resquicio alguno para la interpretación; el canon constitucional no puede ser más categórico y preciso:

*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 jurídicamente protegido (...).*

2.2. Nadie ignora que la legitimación procesal activa es una potestad resultante de una norma de carácter legal o constitucional; en la especie, donde se faculta a accionar en inconstitucionalidad, esta viene dada de la Constitución Política del Estado.

2.3. En nuestro caso, resulta menester que el ciudadano justifique un interés legítimo jurídicamente protegido para quedar habilitado para ejercer la acción directa de inconstitucionalidad; este fue el condicionamiento que para el ciudadano común instituyó el constituyente de 2010.

2.4. Resulta útil precisar que, todo condicionamiento que formula el legislador ordinario o el legislador en función de revisor del texto sustantivo o constituyente, ha de estar destinado a ser observado, estrictamente cumplido, en caso contrario se corre el riesgo de comprometer seriamente la seguridad jurídica.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.5. La matrícula mayoritaria del Pleno del Tribunal Constitucional, reorientó la línea jurisprudencial que motiva este voto salvado, apoyándose en los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad, establecidos en los numerales 1, 3, 4 y 9 de la Ley Orgánica núm. 137-11, así como en los preceptos constitucionales 2 y 7, que inspiran la soberanía popular y el Estado Social y Democrático de Derecho, respectivamente.

2.6. Sin embargo, nosotros consideramos que en el condicionamiento para que el accionante pueda atacar un acto mediante la acción directa, es decir, “*un interés legítimo jurídicamente protegido*”, es categórica, expresa, clara y precisa, jamás puede esta ser juzgada, como lo hizo la mayoría del pleno, como “*vaga e imprecisa*”.

2.7. A diferencia de la mayoría de los miembros del Pleno del Tribunal Constitucional, consideramos que la Asamblea Revisora de 2010 no procuró propiciar apertura popular para el caso de la acción directa de inconstitucionalidad, obrando en sentido contrario para el caso del amparo; por tanto, el numeral 1 del artículo 185 del texto supremo expresó con meridiana claridad quiénes pueden interponer dicha acción.

III. CONCLUSIÓN

La naturaleza misma del presente caso nos lleva a concluir que la presente acción de inconstitucionalidad, incoada por el señor Nelson R. Santana Artiles contra el epígrafe a), art. 20 de la Ley núm. 183-02 que aprueba la Ley Monetaria y Financiera de veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002), en el caso que acreditar que era titular de un interés legítimo jurídicamente protegido; es decir, que los preceptos que se arguyen afectados de inconstitucionalidad le afectan de manera directa, razón por la cual ha de procurar que cesen sus efectos en lo que a ella concierne. Todo lo expuesto nos conduce irremisiblemente a concluir, además, en que jamás el constituyente dominicano se propuso viabilizar una acción popular mediante el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad; en realidad, dicho constituyente obró en sentido contrario y tan solo quiso que imperara el espíritu y la letra del numeral 1 del artículo 185 de la Ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011).

La posición jurisprudencial que el Tribunal Constitucional había consolidado debió ser mantenida, toda vez que las partes que habían accionado en inconstitucionalidad durante los más de siete años de existencia de funcionamiento de este colegiado, pudieron hacerlo exitosamente, bajo una singular manera que estuvo caracterizada por la flexibilidad, no obstante ello, manteniendo incólume lo que el constituyente había establecido de forma clara, precisa y estricta en el referido artículo 185 de la Carta Suprema.

Firmado: Wilson S. 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, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.

I. Breve preámbulo del caso

1.1. Este Tribunal Constitucional fue apoderado de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Nelson R Santana Artiles contra del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 20.a de la Ley núm. 183-02, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera de fecha veintiuno de noviembre de dos mil dos (2002).

1.2. El accionante argumenta que al prescribirse en la norma impugnada la inembargabilidad de la Superintendencia de Bancos, se está vulnerando los artículos 6, 38, 39, 68 y 69 de la Constitución.

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha dictaminado la inadmisibilidad de la presente acción directa en inconstitucionalidad por no cumplir la instancia mediante la cual fue promovida, con los requisitos de certeza, claridad y especificidad que ha sido prescrito en la sentencia TC/0211/13. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del Tribunal, pero salva el voto con relación a los motivos adoptados para decretar la legitimación activa de la accionante, señor Nelson R Santana Artiles, que indudablemente tiene interés legítimo y jurídicamente protegido, pero ofrece motivos distintos a los del consenso, especialmente sostenemos que el accionante es afectado por las disposiciones impugnadas; de manera que de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad le causaría un perjuicio, por lo que conforme a nuestro criterio está legitimados para actuar en la especie, situación que debe ser demostrada por el accionante y no presumirse para las personas físicas, como recientemente ha dispuesto este órgano de justicia constitucional.

II. Precisión sobre el alcance de este voto

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Nelson R. Santana Artilles la calidad para accionar en inconstitucionalidad contra el artículo 20.a de la Ley núm. 183-02 que aprueba la Ley Monetaria y Financiera, bajo los motivos, entre otros, que citamos textualmente a continuación:

9.9. El Tribunal Constitucional ha desarrollado todas las variantes precedentes 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. Esta amplia labor muestra la firme intención de este colegiado de que el pueblo, encarnado en el ciudadano, goce de sus derechos de ciudadanía, y que 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.

9.10. En ese sentido, ante la imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, este tribunal constitucional ha dispuesto la reorientación de esta materia, con el propósito de expandir el enfoque atinente a la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concentrado de la constitucionalidad. Este trabajo ha sido fundado en la 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 Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

9.11. 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 Sustantiva; todo ello, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

Cabe destacar, por último, que, atendiendo al criterio sentado recientemente por la Sentencia TC/0345/19, 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 presumirán⁵² en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción⁵³, 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 presunción⁵⁴ será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar

⁵² Subrayado nuestro

⁵³ Subrayado nuestro

⁵⁴ Subrayado nuestro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 tribunal⁵⁵, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

9.12. Una vez expuestos los principios generales atinentes a la legitimación activa en cuanto a las acciones directa de inconstitucionalidad, este tribunal constitucional estima que la parte accionante, señor Nelson Santana Artilles, cuenta con la calidad o legitimación procesal activa suficiente para accionar en inconstitucionalidad, en razón de que en la instancia que nos ocupa figura inscrita su condición de ciudadano dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 072-0003721. Asimismo, esta sede constitucional también verifica que el referido accionante alega vulneración a sus derechos fundamentales con base en el hecho de que la Superintendencia de Bancos no obtemperó al pago de sus honorarios profesionales alegando su condición de inembargabilidad, la cual se encuentra prescrita en el epígrafe a) del art. 20 de la Ley núm. 183-02, que aprueba la Ley Monetaria y Financiera (impugnada en inconstitucionalidad).

2.1.2. 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 ofrece motivos propios y se aparta del criterio

⁵⁵ TC/0535/15, párr. 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (colegio dominicano de contadores públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; TC/0489/17 [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17 [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido...

Artículo 37 de la Ley No. 137-11. Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

2.1.6. En tal sentido, podemos colegir que el constituyente al establecer esta posibilidad a los particulares, condicionó la calidad para accionar en inconstitucionalidad a la determinación de un interés cualificado: legítimo y jurídicamente protegido. Al respecto, la doctrina más socorrida en la materia, al definir este concepto ha señalado lo siguiente:

El interés jurídico corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. De manera que requiere ser tutelado por una norma de derecho objetivo o, en otras palabras, precisa de la afectación a un derecho subjetivo; en cambio, el interés legítimo es aquel que tienen aquellas personas que por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser las destinatarias de una norma, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico.⁵⁶

2.1.7. Por tanto, el interés jurídico se considera como la facultad que tiene un particular de exigir una determinada conducta positiva o negativa la cual ha de

⁵⁶ 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

encontrarse en una norma objetiva, pero resulta que con la exigencia conjunta de un interés legítimo, el particular no solo debe demostrar que existe una norma que ampara para exigir la ejecución o exigencia de una conducta, sino que ha de demostrar que la norma objeto de impugnación tenga la intención de satisfacer un interés personal y demostrar así, que existe un vínculo entre el derecho lesionado y la persona (física o jurídica) que interpone la acción.

2.1.8. En definitiva, el acceso a la justicia constitucional está supeditado a que el accionante justifique un interés legítimo y jurídicamente protegido, es decir, se precisa demostrar que la norma atacada en inconstitucionalidad lesiona algún derecho o situación jurídica, susceptible de ser tutelado por una acción judicial legalmente establecida.

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

En consecuencia, sea cual fuere la naturaleza del acto estatal objeto de la impugnación, es decir, trátase o no de un acto estatal de carácter normativo, la condición legal para intentar la acción de inconstitucionalidad es que sólo las personas afectadas por los mismos, y que, por tanto, sean titulares de un “interés legítimo”, es decir, derivado de un título jurídico y que se encuentre jurídicamente protegido, pueden interponerla.

En esta forma, se eliminó de la Ley Orgánica toda posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela⁵⁷.

⁵⁷ Brewer-Carías, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Revistas Estudios Constitucionales, año 9, No. 1, 201, p.324.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1.10. En similar orientación se expresa el actual 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 acción⁵⁸.

2.1.11. Finalmente, sobre la pertinencia de la *actio popularis*, Hans Kelsen llegó a decir que no se puede recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos.

2.1.12. Además, el diseño constitucional de legitimación adoptado por el constituyente predetermina un conjunto de autoridades u órganos del Estado que por su posición institucional tienen por tarea la defensa del bien común o del interés general, y a pesar de reservar la acción a determinados órganos públicos se concede la posibilidad de hacerlo a cualquier persona que demuestre tener un interés legítimo y jurídicamente protegido, sin que ello implique que no exista la acción popular,

⁵⁸ Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dado que se contempla en materia de intereses difusos (Arts. 66 y 67 de la Constitución).

2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional

2.2.1. En la especie el Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de las personas físicas ha incurrido, como diría Gerardo Eto Cruz⁵⁹, en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado:

9.11. (...) Cabe destacar, por último, que, atendiendo al criterio sentado recientemente por la Sentencia TC/0345/19, 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 presumirán⁶⁰ en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción⁶¹, 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 presunción⁶² 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 procesal⁶³ 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,

⁵⁹Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pàg. 221

⁶⁰ Subrayado nuestro

⁶¹ Subrayado nuestro

⁶² Subrayado nuestro

⁶³ TC/0028/15.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

2.2.2. En tal sentido, la suscrita sostiene que esta actuación desborda el ámbito de las competencias que la propia Constitución le otorga en su artículo 185, pues un Tribunal Constitucional no debe producir jurisprudencia configuradora, ya que al hacerlo ejerce competencias de otro Poder Público, excediendo los límites funcionales constitucionalmente establecidos.

2.2.3. En efecto, muchos autores concuerdan en afirmar que, si bien la función de la jurisdicción constitucional reside en la interpretación vinculante de una Constitución dotada de fuerza normativa y de primacía, y que su influencia reside en su competencia de interpretación, los límites de su jurisprudencia se encuentran precisamente en la Constitución⁶⁴. 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 omnicomprendido a la Constitución. Pero debe quedar claro (...) que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su ‘vocero’.⁶⁵

⁶⁴ Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.

⁶⁵ 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, no solamente 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”, sino que a la postre se podrá generar un nuevo *déficit* en lo que respecta al consenso del plenario cuando haya que reunir votos para aprobar acciones directas de inconstitucional, pues antes de este cambio de precedente se había logrado una tesis que nos unificaba, de manera que este cambio abismal, pudiera repercutir negativamente en la aprobación de casos concernientes a este tipo de procedimiento creándose en consecuencia un estancamiento en el Tribunal Constitucional.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pueda accionar en inconstitucional, y no presumirlo en lo relativo a las personas física.

La sentencia del consenso ha debido declarar admisible la acción directa de inconstitucionalidad, dado que sí demostró el señor Nelson R Santana Artiles, 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 legal impugnada le conciernen en razón de que la disposición impugnada le imposibilita trabar procesos ejecutorio para cobrar los honorarios que alegadamente le adeuda la Superintendencia de Bancos, y no porque se presume que todo ciudadano dominicano tiene el necesario interés legítimo y jurídicamente protegido para ejercer las acciones directas en inconstitucionalidad que entienda pertinentes.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

La presente sentencia es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, en la sesión del Pleno celebrada el día, mes y año anteriormente expresados, y publicada por mí, secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario