



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0554/19

Referencia: a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los diez (10) días del mes de diciembre del año dos mil diecinueve (2019).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel,

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 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), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la noma impugnada

La norma jurídica impugnada por medio de las presentes acciones directas de inconstitucionalidad, interpuestas el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013) por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN) y el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014) por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, es el artículo 44 y su literal “b” de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, de veinte (20) de julio de dos mil siete (2007), que prescribe:

Artículo 44. Suspensión de los Síndicos/as, Vice síndicos/as y Regidores/as. Procede la suspensión en sus funciones de los síndicos y síndicas, vice síndicos y vice síndicas, regidores y regidoras, desde el mismo momento en el que:

a. Se dicten en su contra medida de coerción que conlleven arresto domiciliario o la privación de libertad.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. Se inicie juicio de fondo en el que se les impute un crimen o delito que se castigue con pena privativa de libertad.¹

Párrafo I. Corresponde al concejo municipal conocer sobre la suspensión en sus funciones del síndico y regidores, así como disponer su reincorporación al cargo.

Párrafo 11. Mientras permanezcan en la situación de suspensión de funciones, los afectados no percibirán las retribuciones y viáticos establecidos. En caso de ser absueltos, tendrán derecho al reintegro de los mismos.

2. Pretensiones del accionante

2.1. Breve descripción del caso

El veinte (20) de julio de dos mil siete (2007), el Poder Ejecutivo promulgó la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, con el fin de establecer un marco regulatorio que definiera las bases administrativas, institucionales y legales de los gobiernos municipales. Esta ley establece, en el artículo 44, la suspensión de los síndicos y síndicas, vice síndicos y vice síndicas, regidores y regidoras en los casos que contra ellos se iniciase un juicio de fondo en el que se les impute un crimen o delito que se castigue con pena privativa de libertad. La Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013) y los señores Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014) interpusieron las acciones directas de inconstitucionalidad que nos ocupan, por considerar que la referida disposición es contraria al principio de presunción de inocencia y con ello, la tutela judicial efectiva

¹ El subrayado es nuestro.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y el debido proceso, así como los derechos de ciudadanía y las disposiciones relativas al juicio político.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

2.2.1. La accionante, Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), alega que la Ley núm. 176-07, de veinte (20) de julio de dos mil siete (2007), viola los artículos 69.3 de la Constitución y 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, que disponen lo siguiente:

Constitución de la República Dominicana

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: (...) 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.

Convención Americana de Derechos Humanos

Artículo 8.2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.

2.2.2. Los accionantes, Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, alegan que el artículo 44 de la Ley núm. 176-07 transgrede los artículos 22.1, 23, 24, 38, 68, 69, 73, 80.1, 83.2, 139 y 208 de la Constitución, los artículos 8.1, 8.2, 8.4 y 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como los artículos 14.1, 14.3,

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14.7 y 15 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, que disponen lo siguiente:

Constitución de la República Dominicana

Artículo 22. Derechos de ciudadanía. Son derechos de ciudadanas y ciudadanos:

1. Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución;

Artículo 23. Pérdida de los derechos de ciudadanía. Los derechos de ciudadanía se pierden por condenación irrevocable en los casos de traición, espionaje, conspiración; así como por tomar las armas y por prestar ayuda o participar en atentados o daños deliberados contra los intereses de la República.

Artículo 24. Suspensión de los derechos de ciudadanía. Los derechos de ciudadanía se suspenden en los casos de:

- 1. Condenación irrevocable a pena criminal, hasta el término de la misma;*
- 2. Interdicción judicial legalmente pronunciada, mientras ésta dure;*
- 3. Aceptación en territorio dominicano de cargos o funciones públicas de un gobierno o Estado extranjero sin previa autorización del Poder Ejecutivo;*
- 4. Violación a las condiciones en que la naturalización fue otorgada.*

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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos.

Artículo 40. Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto:

15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica;

Artículo 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;*

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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.*

Artículo 73. Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional. Son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada.

Artículo 80. Atribuciones. Son atribuciones exclusivas del Senado:

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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 83. Atribuciones. Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

1. Acusar ante el Senado a las y los funcionarios públicos elegidos por voto popular, a los elegidos por el Senado y por el Consejo Nacional de la Magistratura, por la comisión de faltas graves en el ejercicio de sus funciones. La acusación sólo podrá formularse con el voto favorable de las dos terceras partes de la matrícula. Cuando se trate del presidente y el vicepresidente de la República, se requerirá el voto favorable de las tres cuartas partes de la matrícula. La persona acusada quedará suspendida en sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación;

Artículo 139. Control de legalidad de la Administración Pública. Los tribunales controlarán la legalidad de la actuación de la Administración Pública. La ciudadanía puede requerir ese control a través de los procedimientos establecidos por la ley.

Artículo 208. Ejercicio del sufragio. Es un derecho y un deber de ciudadanas y ciudadanos el ejercicio del sufragio para elegir a las autoridades de gobierno y para participar en referendos. El voto es personal, libre, directo y secreto. Nadie puede ser obligado o coaccionado, bajo ningún pretexto, en el ejercicio de su derecho al sufragio ni a revelar su voto.

Convención Americana de Derechos Humanos

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. *Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.*

4. *El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.*

Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad. Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

Artículo 14:

1. *Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.*

2. *Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y*

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

causas de la acusación formulada contra ella; b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección; c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas; d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo; e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo; f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal; g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.

7. *Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.*

Artículo 15

Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

3.1. La entidad accionante, Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIM), pretende la nulidad por inconstitucionalidad del literal b) del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, del veinte (20) de julio de dos mil siete (2007), entre otros, bajo los siguientes alegatos:

a. El suscribiente de la presente acción cree que en el con texto de una Constitución (sic) garantista y normativista como la que hoy impera en nuestro País plantea la necesidad de hacer un juicio de ponderación sobre la necesidad de disposiciones como la contenida en el acápite b, del artículo 44 de la ley 176-07, sobre el Distrito Nacional y los Municipios, para determinar cuál ha sido el impacto de una tesis tan gravosa en un derecho fundamental como lo es la supresión, el despojo de una Candidatura (sic) ganada libre y soberanamente, esencial para el sistema político democrático.

b. En tal sentido, es obvio que a la luz del con texto de la actual Constitución dominicana y de nuestro bloque de Constitucionalidad (sic) sería imposible que coexistiera la letra b, del artículo 44 de la Ley 176-07, sobre el Distrito Nacional y los Municipios, que atribuyen una condena anticipada al ciudadano, sin haberse evacuado una Sentencia (sic) definitiva e irrevocable con carácter de la cosa juzgada.

c. En tal sentido, la norma del artículo 44, acápite b de la Ley 176-07, es incompatibles (sic) con el artículo 69, acápite 3, de la Constitución de la República, toda vez que nadie puede ser tratado como penalmente culpable a un ciudadano que no ha sido condenado definitivamente por los Tribunales.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. Este artículo de la Ley 176-07, está llevando intranquilidad y violación grosera de los derechos fundamentales contra autoridades municipales que enfrentan procesos judiciales por acusaciones penales, pero en cuyos procesos no ha intervenido una Sentencia (sic) definitiva e irrevocable, por lo cual estos están revestidos de la presunción de inocencia, hasta que se demuestre lo contrario.

e. Consecuentemente, esta ominosa realidad de la Ley 176-07, sobre el Distrito Nacional y los Municipios, entra en franca contradicción con el artículo 74.2 de nuestra Constitución que instituye el principio de razonabilidad (proporcionalidad) y manda a respetar el contenido esencial de los derechos fundamentales.

f. De manera que si uno de los contenidos esenciales de los derechos fundamentales, la presunción de inocencia, se encuentra conculcado por este artículo 44, acápite b, la eficacia del artículo 69, acápite 3 de la Constitución de la República y el artículo 8, acápite 2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, están en cuestionamiento, razón por la cual se invoca esta acción de inconstitucionalidad.

3.2. Los accionantes, Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, pretenden la nulidad por inconstitucionalidad del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, del veinte (20) de julio de dos mil siete (2007), entre otros, bajo los siguientes alegatos:

a. Este texto permite a cualesquiera que, sin observar el debido proceso de ley, y en violación al estado o presunción de inocencia de cualquier alcalde o alcaldesa, regidor o regidora que sea objeto de una acusación, aunque

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resulte temeraria o con abuso de derecho, pueda ser suspendido en violación a sus derechos fundamentales.

b. Es harto sabido que la acusación, imposición de medida de coerción, o que se haya ordenado juicio de fondo, no constituyen certeza de responsabilidad penal, por el contrario, todo imputado de un ilícito penal, y a esto no escapan los funcionarios de gobiernos locales, se benefician de la presunción de inocencia, hasta que interviene en su contra, sentencia condenatoria con autoridad de la cosa definitiva e irrevocablemente juzgada, por lo que, la suspensión que le permite el artículo 44 de la ley 176-07 sin que intervenga esa sentencia irrevocable que establezca una condena, violenta el artículo 69 de la Constitución en su numeral 3, el cual prevé la presunción de inocencia de la cual se beneficia todo justiciable.

c. La presunción de inocencia no solo lo prevé nuestra ley sustantiva en el artículo 69.3, sino en el artículo 11.1 de la Convención Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre; el cual expresa “Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio pública en el que se hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa; lo mismo establece el artículo 8.2 de la Convención Americana de los Derechos Humanos. En ese mismo sentido pronuncia el artículo 14.2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

d. El artículo 44 de la ley 176-07 sobre los municipios y el Distrito Nacional, constituye un texto que subvierte el orden constitucional, por lo tanto, es nulo de pleno derecho, que la jurisdicción competente para salvaguardar el control constitucional, que es el Tribunal Constitucional,

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

debe declarar y pronunciar la nulidad de dicho acto, conforme al mandato del artículo 73 de nuestra ley sustantiva.

e. Dicho artículo 44 de la ley 176-07 no garantiza la dignidad de la justicia y obligación del Estado de persecución de las infracciones bajo la necesidad de garantizar el debido proceso de ley que es un asunto de orden público.

f. El artículo 44 de la ley 176 violenta este procedimiento del juicio político previsto en los numerales 1 de los artículos 80 y 83 de la Constitución. En tal virtud, debe ser declarado no conforme con dichos textos.

4. Intervenciones oficiales

4.1. Respecto a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Nacional de Distritos Municipales (ADODIN), figuran en los documentos que conforman el expediente las intervenciones siguientes:

4.1.1. Opinión del procurador general de la República

La Procuraduría General de la República, al emitir su dictamen del veintitrés (23) de diciembre de dos mil trece (2013), expresó lo siguiente:

a. (...) “Los accionantes consideran que el art. 44/L.176-07 vulnera el derecho a la Tutela Judicial Efectiva (sic) y el debido proceso establecido por el art. 69 de la Constitución; especialmente al derecho a la presunción de inocencia, señalado por el inciso de dicho art. 69.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. De igual manera consideran que la disposición impugnada es violatoria del art. 74 de la Constitución que establece los principios sobre la reglamentación e interpretación de los derechos fundamentales.

c. Tal y como puede apreciarse a todo lo largo de la instancia a que se contrae la acción directa de inconstitucionalidad objeto de la presente opinión, la impugnación contra el art. 44 de la ley 176-07 en forma alguna descansa sobre argumentaciones que especifiquen de manera clara, concreta y específica, da lugar a sanciones anticipadas, ni de qué forma el texto legal denunciado vulnera la Carta Magna, como tampoco se verifican los argumentos constitucionales que justifiquen una eventual declaratoria de inconstitucionalidad, tal y como es requerido por esa jurisdicción constitucional en su sentencia TC/0150/2013, a cuyo tenor, la no conformidad normas infraconstitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución debe quedar claramente acreditada ó (sic) consignada dentro de los fundamentos ó (sic) conclusiones del escrito introductorio suscrito por la parte accionante, el cual ha de referirse a la infracción constitucional alegada con Claridad, esto es, que la infracción constitucional debe ser identificada en términos claros y preciso (sic); Certeza, la infracción debe ser imputable a la norma infraconstitucional objetada; Especificidad, esto es, que debe argumentarse en qué sentido el acto ó (sic) norma cuestionado vulnera la Constitución de la República, y Pertinencia, ó (sic) sea, que los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional, no legales, ó (sic) referidos a situaciones puramente individuales.

d. Por el contrario, los accionantes, sin que en modo alguno pueda apreciarse un ejercicio interpretativo respecto de la alegada contradicción de la norma imputada con la Constitución de la República, se limitan a

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

expresar que la suspensión en funciones que la ley faculta a aplicar a los concejos de regidores en los casos señalados específicamente, constituyen una sanción anticipada que contraviene la presunción de inocencia, la tutela judicial efectiva y el debido proceso.

e. Esas afirmaciones acusan un desconocimiento de la naturaleza de la medida que puede aplicar el Concejo de Regidores en los casos específicamente señalados por la ley; más aún, las mismas solo pueden ser aplicadas como consecuencia de las medidas a que puede dar lugar una imputación penal de tipo criminal ó (sic) delictual, como son las medidas de coerción que impliquen arresto domiciliario ó (sic) privación de libertad, así como el auto de apertura a juicio, todo lo cual es facultad de una jurisdicción, el Juez de la Instrucción, cuyo accionar está dirigido a asegurar el respeto de las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso con ocasión de una determinada imputación.

f. De ahí que, a juicio del infrascrito Ministerio Público considera que la acción directa de inconstitucionalidad carece de fundamento y debe ser rechazada.

4.1.2. Opinión del órgano emisor del acto impugnado: Senado y Cámara de Diputados de la República

Mediante escrito depositado en el Tribunal Constitucional el once (11) de diciembre de dos mil trece (2013), el Senado de la República expresó lo siguiente:

a. Que conforme al artículo 38 de la Constitución de la República de fecha 25 de julio del 2002, tenían iniciativa de ley, los senadores a senadoras y los diputados o diputadas, el presidente de la República, la Suprema Corte

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Justicia, en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral, en asuntos electorales

b. Que el proyecto de ley objeto de este informe, fue sometido en el Senado de la República, en fecha 22 de mayo de 2007, presentado por los senadores Charles Noel Mariotti Tapia, Francisco Domínguez Brito, Félix María Nova Paulino y Dionis Alfonso Sánchez Carrasco y luego se procedió, conforme a la Constitución y a los Reglamentos Internos, a lo siguiente:

- Se tomó en consideración dicha iniciativa legislativa en fecha 23 de mayo del 2007 y fue apoderada la Comisión de Desarrollo Municipal y Organizaciones no Gubernamentales, en sesión de fecha 24 de mayo del 2007. La cual rindió informe favorable en fecha 19 de junio del 2007, fue aprobada en primera lectura con modificaciones en fecha 19 de Julio de 2007, con 19 votos de 27 senadores presentes. Dejada sobre la mesa en fecha 21 de junio del 2007, con 16 votos de 21 senadores presentes, aprobada en segunda lectura con modificaciones en fecha 22 de Junio del 2007, con 19 votos de 19 senadores presentes, remitida a la Cámara de Diputados, en fecha 5 de julio de 2007, para dar cumplimiento al artículo 40 de la Constitución, que rezaba: “Artículo 40- Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra, para su oportuna discusión, observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta Cámara le hiciera modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si fueren Rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto”; y del Reglamento Interno, artículo 61, que expresaba lo siguiente: “Art 61.- Todo asunto sometido al pleno del senado y que haya sido tornado en consideración pasará a la comisión correspondiente para su estudio, deliberación e informe.*

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *Después de su correspondiente sanción, la iniciativa legislativa continuó con los trámites constitucionales y reglamentarios correspondientes, como lo son: la transcripción del proyecto, revisión, firmas del presidente y los secretarios del Bufete Directivo, siendo remitida al Poder Ejecutivo, registrada con el No.176-07, y promulgada por el señor presidente de la República en fecha 17 del (sic) julio de 2007.*

c. Considerando lo anteriormente expuesto, la opinión es que el Senado de la República cumplió con el mandato constitucional y reglamentarlo al momento de sancionar la ley No.176-07 del Distrito Nacional y los Municipios de fecha 17 de Julio del 2007, por lo que en cuanto al trámite estudio y sanción de dicha iniciativa no se violaron ninguno de los procedimientos constitucionales establecidos.

4.1.3. Intervención voluntaria del Distrito Municipal de Cabarete

El Distrito Municipal de Cabarete, mediante escrito depositado en la Secretaría del Tribunal Constitucional el diecisiete (17) de marzo de dos mil catorce (2014), expresó, entre otros argumentos, los siguientes:

a. (...) Como ha establecido el Tribunal Constitucional, "las meras alegaciones sobre cuestiones legales y contradicciones al derecho escapan al control constitucional", debiendo quedar "claramente acreditada la violación a la Norma Constitucional, en forma clara y precisa, tal y como estableció la Sentencia TC-0150-2013, predicamento jurisprudencial, que la presente acción NO CUMPLE, pues se funda en alegaciones imprecisas, sobre cuestiones generales y legales, fuera del control constitucional.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. Como ha establecido el Tribunal Superior Electoral, "la suspensión es proporcional y contiene en sí misma beneficios y ventajas a favor del interés público en conflicto con el interés particular del director suspendido, quien, así puede dedicarse por entero a los requerimientos del juicio penar (sic) sin la presión de los regidores y vocales.

c. En todo caso, el régimen de aplicación del artículo 44, literal b) de la Ley 176-07, incluye en sí mismo el debido proceso, por cuanto, tanto ante el Concejo de Regidores o Junta de Vocales, así como ante los tribunales, el alcalde, Vice Alcalde, Regidor, Regidora o Vocal, ejercen sus medios de defensa en forma pública, oral, contradictoria, ante pruebas lícitas en igualdad de condiciones y, en consecuencia, en pleno imperio de los derechos constitucionales consagrados.

Os solicitamos

PRIMERO, que se declare buena y valida (sic) la presente instancia en intervención voluntaria por haber sido presentada conforme indica la ley y ser justa en el fondo.

SEGUNDO, que se declare buena y valida (sic) la acción directa de inconstitucionalidad presentada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales.

TERCERO, que, en cuanto al Fondo, se RECHASE (sic), por estar apegado a la Constitución y a los tratados, el artículo 44, literal b de la Ley 176-07, como salvaguarda del interés público y del control ciudadano de la Administración Municipal.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO, que en razón de la materia se compensen las costas.

4.1.4. Intervención voluntaria de la Liga Municipal Dominicana

Por medio de su escrito depositado en la Secretaría de este tribunal constitucional el diecinueve (19) de marzo de dos mil trece (2013), cuyos postulados fueron reiterados en su escrito ampliatorio de conclusiones, depositado el dos (2) de abril de dos mil catorce (2014), la Liga Municipal Dominicana estableció, entre otros aspectos, lo siguiente:

a. El procedimiento de suspensión establecido en el artículo 44 de la ley 176-07, se constituye en violatorio del debido proceso de ley y de las garantías mínimas de todo proceso previsto en el constitucional artículo 69. Es así que una vez iniciado el proceso de suspensión fundado en que al funcionario electo se le ordenado (sic) juicio por un supuesto ilícito penal, se convierte en violaciones a distintos principios que rigen el debido proceso de ley, tales son:

b. El principio a que se presume la inocencia del procesado; el derecho de ser escuchada en un tiempo razonable por un juez o tribunal imparcial establecido con anterioridad por la ley; El derecho a un juicio oral público y contradictorio; El principio de no ser juzgada dos veces por un mismo hecho, o non bis ídem, pues, pues no solo de (sic) le juzgaría por el delito en la vía represiva sino que con anterioridad a que se conozca el proceso penal y este culmine con una sentencia condenatoria; Se le establecería una sanción previa al funcionario, que puede ser perjudicado por un procedimiento administrativo sin garantías del debido proceso, a pesar de que en el proceso penal puede salir absuelto; se violenta además, el derecho a recurrir la decisión pues aun en el caso de que en el proceso penal el funcionario sea

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condenado, este tiene el derecho de recurrir la decisión, que por el efecto suspensivo del recurso, el proceso vuelve al estado anterior a cuando se dictó (sic) la sentencia, es decir, por el principio quantum apelatum tantum devolutu (sic), todo se vuelve al estado de cuando no existía sentencia y solo cuando la sentencia condenatoria es irrevocable, lo mismo que el efecto extensivo del recurso de apelación puede el funcionario ser considerado como culpable de un crimen o delito, en cuyo caso, el Congreso Nacional tiene la opción del juicio político, para el cual el legislador constituyente ha establecido un procedimiento.

Como consecuencia de lo anterior, concluyeron en cuanto al fondo solicitando:

PRIMERO: Que conforme a lo dispuesto por los artículos 339 y siguientes del Código de Procedimiento Civil Dominicana (sic), tenga a bien ACOGER la presente intervención voluntaria interpuesta por la LIGA MUNICIPAL DOMINICANA, en relación a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIM), contra el artículo 44 letra B, de la ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, por ser hecha conforme a estos textos.

SEGUNDO: En cuanto al fondo, DECLARAR el artículo 44 letra B, de la ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, no conforme con la Constitución en sus artículos 22.1, 23, 24, 38, 40.15, 68, 69, 73, 80.1, 83.1, 139 y 208 de la Constitución; artículos 8.1, 8.2, 8.4 y 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 14.1, 14.3, 14.7 y 15 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.1.5. Intervención voluntaria de la Federación Dominicana de Municipios

Mediante escrito depositado en la Secretaría del Tribunal Constitucional del veinticuatro (24) de marzo de dos mil catorce (2014), la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) presentó sus pretensiones en el tenor siguiente:

- a. Declarar bueno y válido en cuanto a la forma la presente intervención voluntaria en la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Federación Dominicana del Municipios, Inc. (FEDOMU), por estar conforme a la ley.*
- b. En cuanto al fondo, declarar la inconstitucionalidad del artículo 44 de la ley 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, por ser contraria a los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 22, 24, 39, 68, 69.2.3.10 (sic), 74.2.4.10, 80 y 83, de la Constitución de la República y, por vía de consecuencia, declarar la nulidad absoluta.*
- c. De manera asesoría (sic) y sólo en el hipotético caso de no acoger nuestro pedimento principal, declarar que la interpretación constitucional del artículo 44 de la Ley No. 176-07, Sobre el Distrito Nacional y los Municipios de fecha 17 de julio del 2007, es la siguiente: que la suspensión de alcaldes y regidores en su condición de funcionarios electos sólo procederá en los casos previstos en el artículo 24 y bajo el procedimiento de juicio político, instituido en los artículos 80 y 83 de la Constitución de la República.*
- d. Que la ejecución de la decisión a intervenir tenga autoridad de cosa juzgada y que la misma sea aplicable retroactivamente a quienes se le haya aplicado la norma anulada, de conformidad con las disposiciones de los*

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículos 46, 47 y 48 de la ley 137-11, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

e. Que se declare el procedimiento libre de costas.

4.1.6. Intervención voluntaria de las agrupaciones políticas Partido Revolucionario Dominicano, Partido de la Liberación Dominicana y Partido Reformista Social Cristiano

De manera conjunta, las organizaciones políticas, Partido Revolucionario Dominicano, Partido de la Liberación Dominicana y Partido Reformista Social Cristiano, mediante escrito depositado en la Secretaría del Tribunal Constitucional el diecinueve (19) de marzo de dos mil catorce (2014) por las secretarías de asuntos municipales de las respectivas entidades, plantearon, entre otros aspectos, lo siguiente:

a. La incorrecta interpretación de este mandamiento de la Ley, está siendo utilizado para llevar intranquilidad y violación de derechos fundamentales contra autoridades municipales que enfrentan procesos judiciales por acusación por crímenes y delitos cuya veracidad tendrá que probarse en la justicia y los tribunales y los hechos que se imputan sean sancionados por una Sentencia (sic) que tenga el carácter de la cosa irrevocablemente juzgada, es decir una Sentencia (sic) definitiva que no pueda ser recurrida porque no sea objeto de ningún recurso para atacarla.

b. La propia Constitución de la Republica reputa como nula toda Ley o disposición jurídica que le fuere contraria. Existen muchas situaciones nuevas en la municipalidad que han sobrevenido posterior a la promulgación de la ley 176-07 y que requieren ser normada por una nueva ley que rija la

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vida de la municipalidad y la gobernanza en los gobiernos locales y reajustar muchas situaciones dentro de la actual ley que devienen en inconstitucional. Pero, mientras se consigue esa nueva ley orgánica, la vida de la municipalidad está siendo alterada por ruidos y actuaciones pretendidamente jurídicas, en las cuales se invoca el acápite b del artículo 44 de la ley 176-07, para propiciar destituciones irregulares contra autoridades constitucionalmente electas por el sufragio popular del pueblo que fueron electas en fecha 16 de mayo del año 2010, y por efecto de ese proceso y por disposición constitucional en el título XV, capítulo II, de las disposiciones transitorias, en la disposición decimosegunda que dice que: “Toda las autoridades electas mediante el voto directo en las elecciones congresuales y municipales del año 2010 duraran (sic) en sus funciones hasta el 16 de agosto del 2016.

c. Actualmente enfrentan proceso penal que se le violaciones (sic) a la ley penal los alcaldes y directores de los municipios y juntas distritales, así como regidores, regidoras, vocales y subdirectoras, sindicadas y vice sindicadas de Santo Domingo Este, Santo Domingo Norte, Santiago, San Juan de la Maguana, San Francisco de Macorís, Sabana de la Mar, San Cristóbal, Hato Mayor, entre otros.

d. En nuestra Constitución rige el principio de la presunción de inocencia hasta tanto no intervenga una sentencia con definitivo.

4.2. En los documentos que conforman el expediente relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, figuran las intervenciones oficiales siguientes:

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.2.1. Opinión de la Cámara de Diputados

Mediante escrito depositado en este tribunal el veintiocho (28) de octubre de dos mil catorce (2014), la Cámara de Diputados de la República concluye dejando a la soberana interpretación de esta jurisdicción, la constitucionalidad del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, fundamentándose en los motivos siguientes:

a. Que, sin embargo, tras haber hecho una evaluación sobre la disposición legal impugnada en inconstitucionalidad, es decir, el artículo 44 de la Ley No. 176-07, en la presente acción directa en inconstitucionalidad la CAMARA DE DIPUTADOS no fijará una posición, dejará el caso a la soberana apreciación del tribunal, según disponen la Constitución y la Ley No. 137-11.

b. Que, además, debemos precisar que en el caso de la ley atacada en inconstitucionalidad, la CAMARA DE DIPUTADOS cumplió rigurosamente con el procedimiento establecido en la Constitución vigente, relativo a la formación y efecto de las leyes, así como lo dispuesto en su reglamento interno al momento de sancionar la norma impugnada, en lo relativo al trámite, estudio, evaluación y sanción de la misma, y en tal sentido, no vemos en ella contradicción alguna con la Carta Sustantiva en este aspecto.

4.2.2. Opinión de la Procuraduría General de la República

Mediante dictamen núm. 01316, depositado en este tribunal el cuatro (4) de abril de dos mil catorce (2014), la Procuraduría General de la República concluye solicitando se rechace la acción directa de constitucionalidad que nos ocupa, fundamentándose en los motivos siguientes:

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. La apreciación en abstracto de la norma impugnada pone de manifiesto que no es cierto que en razón de la misma el Consejo de Regidores puede suspender un alcalde, alcaldesa, vice alcalde vice alcaldesa, regidor o regidora por el Consejo de Regidores ante cualquier acusación temeraria sin observar el debido proceso. Por el contrario, la disposición impugnada establece, de manera limitativa, que la suspensión de uno o más de los funcionarios municipales señalados procede en los siguientes casos: 1.- Cuando se dicten en su contra medida de coerción de que conlleven arresto domiciliario o privación de libertad; 2.- Se inicie el juicio de fondo en el que se les impute un crimen o delito que se castigue con pena privativa de libertad.

b. En cuanto a la otra causal para que proceda la suspensión de uno de los funcionarios municipales señalados por el art. 44/L. 176-07 es la referida al inicio un juicio de fondo en el que se les impute un crimen o delito que se castigue con pena privativa de libertad.

c. Todo lo anteriormente señalado pone de manifiesto que las condiciones para que el Consejo de Regidores pueda suspender a uno de los funcionarios municipales señalados en el art. 44/L. 176-07 se fundamentan en situaciones graves tanto en razón del tipo penal imputado como de los indicios y elementos probatorios en contra debidamente establecidos por una jurisdicción a los fines de garantizar la tutela judicial efectiva y el debido proceso; especialmente los concernientes a la protección de la presunción de inocencia y los derechos fundamentales de los funcionarios municipales imputados.

d. En esa medida tampoco tiene fundamento el alegato de que la suspensión que permite el art. 44/L. 176-07 sin que intervenga una sentencia irrevocable violenta la presunción de inocencia. Esa medida tiene naturaleza

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cautelar y, por tanto, no es definitiva, conforme se desprende de los párrafos I y II de dicho artículo al referirse a la facultad del Consejo de Regidores para reincorporar al funcionario municipal suspendido, así como cuando se reconoce el derecho al reintegro de los mismos en caso de ser absueltos.

e. Contrario a lo afirmado por los accionantes, la suspensión de un alcalde, alcaldesa, regidor o regidora, en virtud de la norma ahora impugnada no es fruto de una decisión sumaria y sin juicio previo que implique la violación a las disposiciones constitucionales que garantizan la efectividad de los derechos fundamentales; por el contrario tiene como punto de partida decisiones jurisdiccionales dictadas por un juez responsable de tutelar y proteger esos derechos en el marco del debido proceso; lo mismo puede decirse de la decisión del Consejo de Regidores que dispone la suspensión del funcionario municipal objeto de las medidas de coerción señaladas específicamente por la ley 176-07, o respeto del cual se ha iniciado un juicio de fondo en el que se les impute un crimen o delito que se castigue con pena privativa de libertad.

4.2.3. Opinión del Senado de la República

Mediante escrito depositado en este tribunal el tres (3) de abril de dos mil catorce (2014), el Senado de la República concluye solicitando se rechace la acción directa de constitucionalidad que nos ocupa, fundamentándose en los motivos siguientes:

a. Que conforme al artículo 38 de la Constitución de la República de fecha 25 de julio de 2002, tenían iniciativa de ley, los senadores o senadoras y los diputados o diputadas, el presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia, en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral, en asuntos electorales.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. Que el proyecto de ley objeto de esta opinión, fue depositado en el Senado por los senadores Charles Noel Mariotti Tapia, Francisco Domínguez Brito, Félix María Nova Paulino y Dionis Alfonso Sánchez Carrasco, en fecha 22 de mayo de 2007, luego se procedió, conforme a la Constitución y a los Reglamentos Internos, a lo siguiente:

c. Se tomó en consideración dicha iniciativa legislativa en fecha 23 de mayo de 2007, en fecha 24 de mayo de 2007 fue enviada a la Comisión de Desarrollo Municipal y Organizaciones no Gubernamentales, la cual rindió informe favorable el 19 de junio de 2007, fue aprobada en primera lectura en la misma fecha, con 19 votos de 19 senadores presentes. En fecha 22 de junio de 2007, aprobada en segunda lectura con modificaciones, con 19 votos de 19 senadores presentes, para dar cumplimiento a los artículos 39 y 40 de la Constitución, y al 61 del reglamento interno [...].

d. Después de su correspondiente sanción, la iniciativa legislativa continuo con los tramites constitucionales y reglamentarios, como son: la transcripción del proyecto, revisión, firmas del presidente y los secretarios del Bufete Directivo, siendo remitida al Poder Ejecutivo, registrad con el No.176-07, y promulgada por el señor presidente de la República en fecha 17 de julio de 2007.

e. Considerando lo anteriormente expuesto, la opinión es que el Senado de la Republica cumplió con el mandato constitucional y reglamentario al momento de sancionar la ley No. 176-07, sobre el Distrito Nacional y los Municipios, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se violó ninguno de los procedimientos constitucionales establecidos.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, procedió, respecto del expediente núm. TC-01-2013-0079, a celebrarla el veinticuatro (24) de marzo de dos mil trece (2013), compareciendo los representantes de la entidad accionante, Asociación Dominicana de Distritos Municipales, los representantes de los intervinientes voluntarios, Distrito Municipal de Cabarete, Federación Dominicana de Municipios, y Liga Municipal Dominicana, así como el representante del Ministerio Público y el representante del órgano del cual emanó la norma, Cámara de Diputados de la República, en la que presentaron sus respectivas conclusiones, con excepción de la Cámara de Diputados, que dejó al arbitrio del Tribunal la decisión respecto a la acción en cuestión.

En cuanto al expediente núm. TC-01-2014-0007, la audiencia pública se celebró el ocho (8) septiembre de dos mil catorce (2014), en la cual, los accionantes, a través de su representante, presentaron sus respectivas conclusiones.

6. Pruebas documentales

En los presentes expedientes se encuentran depositados, entre otros, los documentos siguientes:

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIM) contra el literal B del artículo 44 de la Ley núm. 176-07.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIM), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, de veinte (20) de julio de dos mil siete (2007).
3. Escrito de intervención voluntaria de la Liga Municipal Dominicana.
4. Escrito de intervención voluntaria del Partido Revolucionario Dominicano, Partido de la Liberación Dominicana y Partido Reformista Social Cristiano.
5. Acto núm. 223/2014, del dieciocho (18) de marzo de dos mil catorce (2014), de notificación de la intervención voluntaria del Ayuntamiento Municipal de Cabarete a la Cámara de Diputados, el Senado, la Procuraduría General de la Republica y la Asociación Dominicana de Distritos Municipales.
6. Acto núm. 300/2014, del veinticinco (25) de marzo de dos mil catorce (2014), de notificación de la intervención voluntaria de la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) a la Cámara de Diputados, la Procuraduría General de la Republica, la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIM), el Ayuntamiento Municipal de Cabarete y la Liga Municipal Dominicana.
7. Opinión del Senado de la República sobre la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIM) contra el literal B del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, del veinte (20) de julio del año dos mil siete (2007).
8. Opinión de la Procuraduría General de la República sobre la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIM) contra el literal B del artículo 44 de la Ley núm. 176-07,

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del Distrito Nacional y los municipios, del veinte (20) de julio de dos mil siete (2007).

9. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07.

10. Opinión de la Procuraduría General de la República sobre la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07.

11. Opinión de la Cámara de Diputados de la República sobre la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07.

12. Opinión del Senado de la República sobre la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185, numeral 1, de la Constitución de la República y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Fusión de expedientes

8.1. Al estudiar los documentos que forman los expedientes que nos ocupan, advertimos que existen dos acciones directas de inconstitucionalidad, las cuales tienen como objeto disposiciones de la Ley núm. 176-07, sobre el Distrito Nacional y los municipios. Dichas acciones fueron interpuestas por la Asociación Dominicana del Distrito Municipal (ADODIN) y los señores Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez.

8.2. En este orden, en el derecho común existe el mecanismo procesal denominado fusión de expedientes, que utilizan los tribunales en los casos en que existen varias demandas o recursos conexos, por compartir el mismo objeto y la misma causa. La fusión de expedientes tiene como finalidad resolver varios asuntos mediante un solo procedimiento y una sola sentencia, en interés de garantizar el principio de economía procesal y, consecuentemente, la buena administración de justicia.

8.3. La fusión de expedientes puede ser utilizada en la materia que nos ocupa, en virtud de lo previsto en el artículo 7.12 de la Ley núm. 137-11, texto según el cual:

Para la solución de toda imprevisión, oscuridad, insuficiencia o ambigüedad de esta ley, se aplicarán supletoriamente los principios generales del Derecho Procesal Constitucional y sólo subsidiariamente las normas procesales afines a la materia discutida, siempre y cuando no contraigan los fines de los procesos y procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo.

8.4. De manera que ordenar la fusión de las referidas acciones de inconstitucionalidad es coherente con el principio de celeridad, previsto en el artículo 7.2 de la Ley núm. 137-11, en el cual se establece: “Los procesos de justicia

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional, en especial los de tutela de los derechos fundamentales, deben resolverse dentro de los plazos constitucional y legalmente previstos sin demora innecesaria”.

8.5. En este sentido, conviene destacar que mediante la Sentencia TC/0094/12, de veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012), este tribunal ordenó la fusión de dos expedientes relativos a acciones de inconstitucionalidad, en el entendido de que se trata de: «(...) una facultad discrecional de los tribunales que se justifica cuando lo aconseja una buena administración de justicia, siempre que la fusión de varias demandas o acciones interpuestas ante un mismo tribunal y contra el mismo acto puedan ser decididos por una misma sentencia».²

8.6. Por las razones indicadas, en la especie procede fusionar, como al efecto se fusionan, los tres (3) expedientes que se describen a continuación:

1. Expediente núm. TC-01-2013-00079, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, de diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007).

2. Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, de diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007).

² Sentencias TC/0089/13 del 4 de junio de 2013 y TC/0254/13 del 12 de diciembre de 2013.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Legitimación activa o calidad de la accionante

9.1. La legitimación activa o calidad ha sido definida en la jurisprudencia constitucional como “la capacidad procesal que le reconoce el Estado a un persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes” (véase la Sentencia TC/0131/14).

9.2. En relación con la legitimación para accionar en inconstitucionalidad, el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la Republica dispone:

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

9.3. En ese mismo tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece que “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”.

9.4. Como ha podido apreciarse, la acción en inconstitucionalidad a que el presente caso se refiere ha sido incoada por un miembro de un partido político, el señor Alfredo Ramírez Peguero (persona física), y que de igual forma en la especie ha participado, como interviniente voluntario, una entidad política, Partido Demócrata Popular (PDP) (persona jurídica). En razón de ello es necesario que este órgano

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

colegiado precise lo concerniente a la legitimación de que gozan todos ellos para ser parte con interés legítimo y jurídicamente protegido en la especie que este tribunal conoce.

9.5. Mediante su Sentencia TC/0345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), este órgano constitucional estableció, como precedente vinculante, el criterio que a continuación se transcribe:

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

b. Sobre la susodicha legitimación procesal el Tribunal Constitucional ha mantenido la constante de que cuando se trata de particulares o cualquier persona, para 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.

c. De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por este Tribunal Constitucional desde su sentencia TC/0047/12, del 3 de octubre de 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 perjuicios³; o, como se indicó en

³ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0047/12 del 3 de octubre de 2012, p. 5.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*la sentencia TC/0057/18, del 22 de marzo de 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”.*⁴

*d. 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 inconstitucional (sentencias TC/0031/13 y TC/0033/13, ambas del 15 de marzo de 2013).*⁵

e. Asimismo, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto grandemente 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 (sentencias TC/0048/13, del 9 de abril de 2013; TC/0599/15, del 17 de

⁴ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0057/18 del 22 de marzo de 2018, p. 9.

⁵ Tribunal Constitucional dominicano, sentencias TC/0031/13 del 15 de marzo de 2013, pp. 6-7; y TC/0033/13 del 15 de marzo de 2013, pp. 7-8.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diciembre de 2015; TC/0713/16, del 23 de diciembre de 2016 y TC/0009/17, del 11 de enero de 2017)⁶; igual cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, como el agua, que comportan un interés difuso (sentencia TC/0234/14, del 25 de septiembre de 2014)⁷;

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 (sentencias TC/0110/13, del 4 de julio de 2013 y TC/0535/15, del 1 de diciembre de 2015)⁸; 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 (sentencia TC/0184/14, del 15 de agosto de 2014)⁹; lo mismo cuando se trata de una asociación sin fines de lucro que tiene por misión el estudio de temas ligados a la soberanía del Estado dominicano (sentencia TC/0157/15, del 3 de julio de 2015)¹⁰ o actúe en representación de la sociedad (sentencia TC/0207/15, del 6 de agosto de 2015)¹¹;

iii.El objeto de la norma atacada imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial (sentencia TC/0148/13, del 12 de septiembre de 2013)¹²;

⁶ Tribunal Constitucional dominicano, sentencias TC/0048/13 del 9 de abril de 2013, pp. 8-9; TC/0599/15 del 17 de diciembre de 2015, pp. 112-113; TC/0713/16 del 23 de diciembre de 2016, pp. 17-18; y TC/0009/17 del 11 de enero de 2017, pp. 9-10.

⁷ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0234/14 del 25 de septiembre de 2014, pp. 12-14.

⁸ Tribunal Constitucional dominicano, sentencias TC/0110/13 del 4 de julio de 2013, pp. 7-8; y TC/0535/15 del 1 de diciembre de 2015, pp. 17-18.

⁹ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0184/14 del 15 de agosto de 2014, pp. 16-17.

¹⁰ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0157/15 del 3 de julio de 2015, pp. 24-25.

¹¹ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0207/15 del 6 de agosto de 2015, pp. 15-16.

¹² Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0148/13 del 12 de septiembre de 2013, p. 8.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 (sentencia TC/0170/13, del 27 de septiembre de 2013)¹³; y

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 (sentencia TC/0224/17, del 2 de mayo de 2017)¹⁴;

f. De la misma manera, otra matización realizada por el Tribunal a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido, a fin de 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 (sentencia TC/01725/13, del 27 de septiembre de 2013)¹⁵. 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 (sentencias TC/0200/13, del 7 de noviembre de 2013; TC/0280/14, del 8 de diciembre de 2014; TC/0379/14, del 30 de diciembre de 2014; TC/0010/15, del 20 de febrero de 2015; TC/0334/15, del 8 de octubre de 2015; TC/0075/16, del 4 de abril de 2016 y TC/0145/16, del 29 de abril de 2016)¹⁶.

¹³ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0170/13 del 27 de septiembre de 2013, pp. 7-8.

¹⁴ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0224/17 del 2 de mayo de 2017, pp. 49-51.

¹⁵ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0172/13 del 27 de septiembre de 2013, pp. 10-11.

¹⁶ Tribunal Constitucional dominicano, sentencias TC/0200/13 del 7 de noviembre de 2013, pp. 27-28; TC/0280/14 del 8 de diciembre de 2014, pp. 8-9; TC/0379/14 del 30 de diciembre de 2014, pp. 14-15; TC/0010/15 del 20 de febrero de 2015, pp. 29-30; TC/0334/15 del 8 de octubre de 2015, pp. 9-10; TC/0075/16 del 4 de abril de 2016, pp. 14-16; y TC/0145/16 del 29 de abril de 2016, pp. 10-11.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. Otro contexto en donde 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 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 (sentencias TC/0195/14, del 27 de agosto de 2014 y TC/0221/14, del 23 de septiembre de 2014)¹⁷.

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

i. 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

¹⁷ Tribunal Constitucional dominicano, sentencias TC/0195/14 del 27 de agosto de 2014, pp. 10-11; y TC/0221/14 del 23 de septiembre de 2014, pp. 12-14.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

k. 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.

9.6. Sobre la base del precedente establecido por dicha decisión, este tribunal es de criterio que los accionantes, Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, gozan de legitimación activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por su sola calidad de ciudadanos dominicanos, pues estos “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” -como precisa la sentencia citada- deben gozar y tener “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”, para procurar, como el más elevado fin, la preservación de la supremacía de la Constitución de la República y el respeto del orden constitucional y los derechos fundamentales”.

9.7. En lo que respecta a la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y la Liga Municipal Dominicana, en su condición de instituciones gremiales y estatales que agrupan a profesionales que laboran dentro del sector público y, específicamente en los ayuntamientos y los distritos municipales, así como el Distrito Municipal de Cabarete, en su condición de entidad administrativa, gozan de legitimación activa, pues se ven directa y jurídicamente afectados por los efectos del literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, y, por consiguiente, tienen un interés legítimo y jurídicamente protegido a la luz de lo prescrito por el artículo 185.1 de la Constitución y los requisitos establecidos en los artículos 19 y 20 del Reglamento Jurisdiccional de este tribunal.

10. Sobre el fondo de la acción

10.1. Mediante la presente acción, la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN) y los señores Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez pretenden que se declare inconstitucional el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, promulgada el veinte (20) de julio de dos mil siete (2007), argumentado que la referida norma contraviene los artículos

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

69, ordinal 3, de la Constitución dominicana y el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagran el principio de la presunción de inocencia.

10.2. La Suprema Corte de Justicia juzgó, en sus funciones de corte de casación, que la presunción de inocencia es un estado jurídico de inocencia que

[...] no se destruye con el procesamiento ni con la acusación, sino, con la decisión definitiva sobre la responsabilidad penal de quien se acusa y en cuanto a los hechos de la imputación; [...] que este principio o derecho fundamental del que goza toda persona a quien se le imputa la comisión de una infracción, permanece hasta el momento en que se dicta en su contra una sentencia definitiva que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada (véase SCJ, 2 de abril de 2008, No. 3, BJ 1169, pág. 299).

10.3. En la Sentencia TC/0035/17, de treinta y uno (31) de enero de dos mil diecisiete (2017), este tribunal constitucional estableció que “... la esencia de esa decisión se aprecia en lo consignado en el artículo 69.3 de la Constitución reformada en el año dos mil diez (2010), de conformidad con el cual, toda persona tiene derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable”.

10.4. En adición a lo anterior, en la Sentencia TC/0051/14, este órgano colegiado también señaló que “... la presunción de inocencia es una de las garantías del debido proceso y de la Tutela Judicial Efectiva”, y que, asimismo, dicho principio “... supone que toda persona debe considerarse inocente hasta que haya sido condenada mediante una sentencia con la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada”. Igualmente, en la sentencia TC/0294/14, se estableció que “el principio de la

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presunción de inocencia [...] beneficia a todos los imputados involucrados en el proceso penal”.

10.5. Al respecto es pertinente destacar, por igual, que en la Sentencia C-289/12, de dieciocho (18) de abril de dos mil doce (2012), la Corte Constitucional de Colombia consideró que la presunción de inocencia “... significa que cualquier persona es inicial y esencialmente inocente, partiendo del supuesto de que sólo se puede declarar responsable al acusado al término de un proceso en el que deba estar rodeado de las plenas garantías procesales y se le haya demostrado su culpabilidad”.

10.6. Es a la luz de esos precedentes y criterios jurisprudenciales que es preciso abordar la pertinencia o no de la acción de inconstitucionalidad a que se refiere el presente caso.

10.7. El acápite b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, dispone la suspensión de los síndicos (as), vice síndicos (as) y regidores (as) desde que se inicie un juicio de fondo en el que se les impute un crimen o delito que se castigue con pena privativa de libertad.

10.8. Este tribunal considera, contrario a lo alegado por los accionantes, que la referida disposición pretende salvaguardar la presunción de inocencia de los síndicos (as), vice síndicos (as) y regidores (as) al evitar que estos sean separados de sus funciones hasta tanto se dicte en su contra una sentencia condenatoria con la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada. En ese sentido, la suspensión consignada en el señalado texto constituye un mecanismo administrativo que permite que los cargos de dichos funcionarios edilicios puedan ser ocupados provisionalmente por sus suplentes, ante la imposibilidad de estos para desempeñar esas funciones a causa de la celebración de un juicio de fondo que pueda culminar con la imposición de una pena privativa de libertad.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.9. En adición a lo precedentemente indicado, es preciso apuntar que mediante la Sentencia TC/0391/15, de dieciséis (16) de octubre de dos mil quince (2015), este tribunal se refirió a la constitucionalidad del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, señalando lo siguiente:

En cuanto a la alegada violación al principio de presunción de inocencia que se invoca, este tribunal entiende que esta norma no infringe, de ningún modo, este principio, pues esta disposición legal se limita a crear la posibilidad de que, como consecuencia de un proceso jurídico penal, y luego de consumado este proceso jurisdiccional, el órgano municipal habilitado legalmente pueda preservar la marcha administrativa, suspendiendo de sus funciones a quien ha sido imputado judicialmente en una sesión pública, oral y contradictoria de este órgano administrativo.

10.10. Por consiguiente, procede rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad, interpuesta por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN) y los señores Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, contra el ordinal B del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, de veinte (20) de julio dos mil siete (2007), pues, de conformidad con las precedentes consideraciones, esta disposición no es contraria al artículo 69.3 de la Constitución de la República.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Domingo Gil, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos, Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, las acciones directas de inconstitucionalidad, interpuestas por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIM), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013); y los señores Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el ordinal b) del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, de veinte (20) de julio de dos mil siete (2007).

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, las referidas acciones directas de inconstitucionalidad y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme con la Constitución de la República el ordinal b) del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, de veinte (20) de julio de dos mil siete (2007).

TERCERO: DECLARAR este proceso libre de costas, según lo dispuesto por el artículo 7.6 de la ley 137-11, del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

CUARTO: ORDENAR la comunicación, por secretaría, de la presente sentencia a las partes accionantes, Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIM) y los señores Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez; al órgano emisor de la norma, el Congreso Nacional (Senado de la República y Cámara de Diputados); a los intervinientes voluntarios, el Distrito Municipal de Cabarete, la Federación Dominicana de Municipios, la Liga Municipal Dominicana, el Partido de la Liberación Dominicana, el Partido Revolucionario Dominicano y el Partido

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b) del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reformista Social Cristiano; y a la Procuraduría General de la República, para los fines correspondientes.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Sámuel, 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; Miguel Valera Montero, Juez; 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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”*.

1. En la especie, las acciones directas en inconstitucionalidad: a) TC-01-2013-0079 incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la ley 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.; y b) TC-01-2014-0007 incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la ley 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.

2. Mediante el referido texto se dispone la suspensión de los síndicos y síndicas, vice síndicos y vice síndicas, regidores y regidoras en los casos que contra ellos se iniciase un juicio de fondo en el que se les impute un crimen o delito que se castigue con pena privativa de libertad. Dicha acción fue rechazada y declarado conforme con la Constitución el indicado texto, en razón de que el mismo no es contrario a la Constitución, decisión que nosotros compartimos.

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

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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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.

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

I. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad

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

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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

9. En efecto, en el modelo alemán sólo están legitimados para accionar en inconstitucionalidad el gobierno federal, un gobierno de un *Land* o un tercio de los miembros del *Bundestag*, según se establece en el artículo 93.1, núm. 2, artículos 13, núm. 6 y 76 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal.¹⁸ Como se advierte, este sistema es aún más cerrado que el español, en la medida que, por una parte, el

¹⁸ 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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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.

10. El modelo español sigue esta misma tendencia, ya que puede accionar en inconstitucionalidad el presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados o 50 senadores y los Órganos colegiados ejecutivos de la Comunidades Autónomas.¹⁹ Como se aprecia, la posibilidad de que un ciudadano pueda apoderar al Tribunal Constitucional en este modelo está cerrada.

11. Como se aprecia, estamos en presencia de dos sistemas en los cuales solo determinados órganos gozan de legitimación para accionar en inconstitucionalidad, de suerte que el ciudadano no puede acceder al Tribunal Constitucional por esta vía, contrario a lo que ocurre con la acción de amparo, materia en la cual el acceso al Tribunal Constitucional es un derecho de todos, tal y como de manera categórica lo afirma Peter Häberle.²⁰

12. En este mismo orden, para Peter Häberle, la restricción del acceso al Tribunal Constitucional Federal alemán en materia de control abstracto de constitucionalidad tiene una justificación, la cual está referida a las trascendentes consecuencias que tienen para el sistema democrático las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional Federal alemán, cuando resuelve una acción directa de inconstitucionalidad.²¹

¹⁹ 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.

²⁰ Peter Häberle, IBIDEM, p.96

²¹Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

14. Los modelos semi abiertos abundan en el Continente Americano, tal y como podremos apreciar en los párrafos que siguen. Un buen ejemplo de sistema semiabierto lo constituye el que existe en Ecuador que prevé la legitimación de un ciudadano, condicionada a un informe favorable de procedencia por parte del Defensor del Pueblo²²; 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.²³ Entendemos que son ejemplos válidos de sistemas semiabierto, porque si bien se condiciona la legitimación de un solo ciudadano, o se exige un número determinado de estos, dicha facultad no es exclusiva de órganos políticos.

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

²² Humberto Nogueira Alcalá, *IBIDEM*, p. 330

²³ Humberto Nogueira Alcalá, *Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur*, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16. Los sistemas que se consideran abiertos son aquellos en los cuales la sola condición de ciudadanos habilita para accionar en inconstitucionalidad, configurándose de esta forma, la figura de la “acción popular”²⁴. Se trata de un modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano²⁵ y el venezolano.²⁶

17. Respecto del sistema venezolano, conviene destacar que la figura de la acción popular tiene un origen pretoriano, en la medida que la Sala Constitucional de ese país la configuró a partir del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo contenido es el siguiente: “*Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus*

²⁴ Uno de los temas a los cuales el gran jurista austríaco, Hans Kelsen, prestó atención fue el relativo a la acción popular, respecto de la cual hizo las consideraciones que indicamos a continuación: La más fuerte garantía consistiría, ciertamente, en autorizar una *actio populares*: así, el Tribunal Constitucional estaría obligado a proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción, en especial las leyes y los reglamentos, a solicitud de cualquier particular. Es de esta manera como el interés político que existe en la eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente la más radical satisfacción. No se puede, sin embargo, recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos. Pero, sigue diciendo el autor, Sería muy oportuno acercar un poco el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante el Tribunal Constitucional, a una *actio populares*, permitiendo a las partes de un proceso judicial o administrativo interponerlo contra los actos de autoridades públicas -resoluciones judiciales o actos administrativos- en razón de que, aunque inmediatamente regulares, estos actos realizados en ejecución de una norma irregular, ley inconstitucional o reglamento ilegal. Aquí se trata no de un derecho de acción abierto directamente a los particulares, sino de un medio indirecto de provocar la intervención del Tribunal Constitucional: ya que supone que la autoridad judicial o administrativa llamada a tomar una decisión se adherirá a la opinión de la parte y presentará, en consecuencia, el pedido de anulación. (véase Hans Kelsen, “Las Garantías Jurisdiccionales de la Constitución”, Revista Dominicana de Derechos Procesal Constitucional, núm. 10, julio-diciembre, 2010. Pp. 38-39. (Traducción de Rolando Tamayo y Salmoran. Revisión de Domingo García Belaunde).
sal Constitucional, núm. 10, julio-diciembre 2008, pp.38-39

²⁵ 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*”.

²⁶ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 332-33. La acción popular que se predica en el sistema venezolano fue deducida del artículo del contenido del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo texto es el siguiente: “*Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal*”

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”.*²⁷

18. Nos parece sumamente forzado el hecho de que la Sala Constitucional de Venezuela haya deducido la figura de la “acción popular” del contenido del texto transcrito, pues una simple lectura del mismo, evidencia que la legitimación de las personas físicas y jurídicas fue condicionada a que se demuestre “(...) *la afectación de derechos o intereses (...)*”. Entendemos que la referida sala en lugar de interpretar modificó el indicado texto, arrogándose facultades propias del Poder Legislativo.

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

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

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

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.

²⁷ 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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. Evolución normativa

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

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

22. En lo que concierne a la legitimación, cuestión que es la que nos concierne, cabe destacar que, por una parte, de la exégesis del texto transcrito se desprende que, como regla general, debía existir un caso previo para que se pudiera cuestionar la constitucionalidad de la norma ante la Suprema Corte de Justicia y, por otra parte, que cualquier persona estaba legitimada para accionar en inconstitucionalidad cuando el fundamento de la acción fuere la violación a un derecho individual.²⁸

23. Este sistema guarda relación con el sistema actual, al menos en lo que concierne a la condición habilitante de las personas para accionar en inconstitucionalidad, pues la invocación de la violación a un derecho individual

²⁸ 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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

27. Actualmente y a partir de la revisión constitucional de 2010, la expresión “cualquier parte interesada” fue sustituida por la expresión “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”, según se establece en el artículo 185 de dicha Constitución.

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

B. Evolución jurisprudencial

En esta parte del voto salvado analizaremos los criterios jurisprudenciales adoptados por la Suprema Corte de Justicia respecto de la legitimación de las personas para accionar en inconstitucionalidad durante el tiempo que tuvo competencia en esta materia, es decir, en el período comprendido entre agosto de 1994 y el 23 de diciembre de 2011. Igualmente, se analizarán los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional en la materia a partir de la fecha en que fue instituido.²⁹

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

²⁹ 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.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

31. Sin embargo, posteriormente el criterio expuesto fue variado de manera significativa, pues la Suprema Corte de Justicia no solo consideró como parte interesada a quienes cumplieran con algunos de los requisitos indicados en el párrafo anterior, sino a quienes justificaran tener un interés legítimo, directo y jurídicamente protegido, o a quienes actuaran como denunciadores de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia fuera grave y seria”.³¹ A partir de este último criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

32. Pasado un tiempo, la Suprema Corte de Justicia retomó el criterio original, en la medida que declaró inadmisibles una acción de inconstitucionalidad incoada por

³⁰ 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 omne, 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;”

³¹ 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;”

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un grupo de personas, en el entendido de que estas no eran partes interesadas³². El cambio de criterio radicó en que en este caso el alto el tribunal no tomó en cuenta que los accionantes estaban denunciando una violación a la Constitución, contrario a lo que hizo en el caso referido en el párrafo anterior.

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

³² 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;”

³³ 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;

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

35. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional estableció que la accionante tenía legitimación para accionar, porque en su condición de ciudadano tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de una ley que regulaba el derecho a elegir y ser elegido.³⁴ 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.*³⁵

36. De gran relevancia es el precedente del Tribunal Constitucional, en el cual se desarrolla la tesis relativa a que cuando se trate de un interés difuso cualquier persona está legitimada para accionar en inconstitucionalidad³⁶.

37. En los precedentes señalados y en la totalidad de los casos resueltos en materia de control abstracto de constitucionalidad, el tribunal ha interpretado de manera coherente el texto de referencia, ya que en todos ellos se ha exigido la prueba de la exigencia del “interés legítimo y jurídicamente protegido”. Otra cuestión distinta es

³⁴ Véase sentencia TC/0031/13

³⁵ Véase sentencia TC/0520/16

³⁶ Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el rigor con que se ha evaluado la existencia del referido requisito, pues si nos atenemos a las estadísticas, en muy pocos casos se ha declarado inadmisibles, por falta de legitimación, una acción de inconstitucionalidad incoada por un particular, persona física o moral.

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

39. Como se aprecia, en nuestro sistema ha quedado instaurada, por la vía pretoriana, la acción popular, es decir, que se ha operado un significativo cambio de precedente, con el cual no estamos de acuerdo, por las razones que explicamos en los párrafos que siguen.

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.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.*³⁷

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

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

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

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

³⁷ Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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.³⁸

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.³⁹

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

³⁸ Véase párrafo núm.8, letra, l de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

³⁹ Véase párrafo núm.8, letra m de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.*⁴⁰

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

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

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

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

⁴⁰ Véase párrafo núm.8, letra n de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

1. Análisis y respuesta a la tesis mayoritaria

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

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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

48. En este sentido, la referida línea jurisprudencia no debió servir de fundamento para deducir, muy forzosamente y sin necesidad, del texto constitucional la figura de la “acción popular”, sino para sustentar la inexistencia de dicha figura, pues de existir la misma, el Tribunal Constitucional no hubiera exigido, durante más de siete años, la acreditación del “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

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

50. Contrario a lo afirmado por la mayoría del tribunal, la expresión de referencia es muy precisa, pues alude a que todo accionante tiene que demostrar “un interés legítimo y jurídicamente protegido”, lo cual supone establecer el perjuicio que la aplicación de la norma cuestionada le causaría. Vaga e imprecisa era la expresión

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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”.

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

52. No obstante, 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.

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

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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

58. Obviamente, lo anterior no implica que entendamos que el constituyente y el legislador tengan la potestad de establecer requisitos procesales irracionales, sin sentido y que solo sirvan para entorpecer la administración de justicia. No, reconocemos que dicha facultad tiene límites y, en consecuencia, puede ser objeto de cuestionamientos.

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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

63. Respecto del principio de constitucionalidad, es oportuno destacar que el mismo hace referencia a la responsabilidad que tiene el Tribunal Constitucional y los tribunales del Poder Judicial de defender el principio de supremacía de la

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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.

64. Respecto de la efectividad, se trata de un principio referido a que los jueces deben conocer los procesos constitucionales imbuidos del deseo de proteger la integridad de la Constitución, los derechos fundamentales y el orden constitucional. En la especie que nos ocupa la aplicación del principio supone el respeto de un texto constitucional que, como el artículo 185, condiciona la legitimación de los particulares, en materia de acción directa de inconstitucionalidad, a que demuestren un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, no en modificar dicho texto.

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

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

67. Para comprender correctamente el sistema de justicia constitucional dominicano y de cualquier otro país, no puede perderse de vista que no existen democracias directas, sino democracias representativas. Esto es lo que explica que, en la mayoría de los sistemas, si bien los ciudadanos tienen la posibilidad de incidir en los asuntos públicos no lo hacen directamente, sino a través de las autoridades

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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.

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

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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

71. En el caso particular de la República Dominicana, el principio de la representación está claramente delimitado. En efecto, en el artículo 2 de la Constitución se establece que: *“La soberanía popular reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o de forma directa en los términos que establece esta Constitución y las leyes”*. No cabe dudas, que la representación es la regla y la 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.

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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

75. La mayoría del tribunal también fundamenta su tesis en la Cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho. En este orden, se asume que el hecho de que el Constituyente haya definido la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derecho⁴¹, le cierra la posibilidad de condicionar el acceso de los ciudadanos al Tribunal Constitucional y menos aún prohibirle dicho acceso.

76. En otras palabras, lo que se plantea es que, si el constituyente consagró dicha cláusula, por vía de consecuencia, queda obligado a instaurar la figura de la “acción popular” y que, en la eventualidad de que no ocurra así, los Tribunales

⁴¹ 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*”.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucionales quedan habilitados para establecerla pretorianamente. Nosotros consideramos que se trata de una tesis absolutamente incorrecta, por las razones que explicamos a continuación.

77. La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho tiene su origen en el constitucionalismo occidental alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Lander y quedando consolidada con su incorporación en la Ley Fundamental de Bonn, en el artículo 20.1, en el cual se define a la República Federal de Alemania como un Estado “federal, democrático y social”.⁴²

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

79. Ahora bien, ¿Cuál es el significado de esta cláusula? Sobre esta cuestión se afirma que ella constituye uno de los rasgos que diferencia el Estado democrático posterior a la Primera Guerra Mundial de su forma de manifestación anterior, pues, se entiende que aunque el Estado es, desde el origen de la sociedad, producto del contrato social, y en consecuencia, los individuos fueron convertidos en ciudadanos, históricamente fue un poder representativo de solo una parte de la sociedad, en la medida de que producto de los mecanismos de restricción del sufragio o de las manipulaciones electorales, la mayor parte de la sociedad estuvo excluida del proceso político.⁴³

⁴² Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145

⁴³ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

80. La democratización y socialización del Estado fue el producto de un proceso que inició a finales del siglo XIX, con la incorporación al proceso político de una nueva clase social representada políticamente por los partidos obreros, fundamentalmente los partidos socialistas, y con la extensión progresiva del sufragio. Esta evolución transformó el Estado formalmente democrático y en un verdadero Estado Social y Democrático de Derecho, es decir, un Estado garantista del individuo frente al poder y en el intercambio con los demás ciudadanos; pero también un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y de manera muy especial con aquellos sectores más desfavorecidos.⁴⁴

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

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

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

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

⁴⁴ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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.

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

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

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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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.

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

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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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;

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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 contraría la Constitución de la República. Si en el año 1994 se hubiera querido decir que fuera abierta la acción en inconstitucionalidad, como sólo existe en dos países del mundo, en Colombia, y en ese país que después de la Segunda Guerra Mundial se ha ganado el título de una de las democracias más configuradas, que es Alemania, esa Alemania de post-guerra ha configurado toda una estructura legal, constitucional e institucional que le dice 'no más a aquellos resabios autoritarios del pasado'. Hoy nosotros queremos invitar a esta Asamblea a votar por la siguiente posición: primero, en cuanto al artículo 189, planteamos que el texto diga lo siguiente: 'Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria'. Es decir, que ahí sólo se está agregando una 'y', es el mismo texto. Apoyamos la Comisión. Al 190. La propuesta del Partido de la Liberación Dominicana, suscrita por el Partido Revolucionario Dominicano, dice: 'El Tribunal Constitucional será

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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 (...)

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

89. De manera que en el seno de la Asamblea Revisora de la Constitución tuvo lugar un debate orientado a determinar cuál de los modelos debía seguirse. Recuérdense que, como lo indicamos en la primera parte de este voto, desde nuestro

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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”.

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

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

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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

93. No cabe dudas de que la posición defendida por el asambleísta Valentín Jiminián, no solo es la correcta, sino que, además, fue apoyada mayoritariamente por los demás los asambleístas, pues es importante tener en cuenta que el artículo 185 de la Constitución donde se consagra la cuestión de la legitimación obtuvo 99 votos de un total de 114 asambleístas. A lo anterior hay que agregar que cuando fue discutido el texto relativo a los derechos de los ciudadanos, se propuso incluir entre los mismos la prerrogativa de accionar en inconstitucionalidad, propuesta que no fue acogida, ya que el texto que rige la materia, artículo 22 de la Constitución vigente, no lo contempla.⁴⁵

94. Por otra parte, en el artículo 28.2 del proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales se establecía la presunción del “interés legítimo y jurídicamente protegido”, aspecto este que fue eliminado, pues

⁴⁵ 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.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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.

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

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

(..) toda posibilidad de que la acción en inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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”.⁴⁶

97. En este mismo orden, cuando estudiamos el tema de la legitimación en el proyecto de reforma constitucional, planteamos la conveniencia de que el constituyente recogiera en el texto constitucional la figura de la “acción popular”⁴⁷, 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.⁴⁸

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

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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

⁴⁸ 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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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.

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

100. No me parece que en el sistema de justicia constitucional vigente en nuestro país pueda implementarse la figura de la “acción popular” sin modificar el artículo 185 de la Constitución, pues si bien es cierto que todos los ciudadanos tenemos un derecho fundamental a la supremacía de la Constitución, no menos cierto es que una cosa es ser titular de este derecho y otra muy distinta es el derecho a acceder directamente y sin condiciones al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad.⁴⁹

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”.

⁴⁹ 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.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
WILSON 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 a los Expedientes núms. TC-01-2013-0079 y TC-01-2014-0007, 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:

I. ANTECEDENTES

1.1. La decisión que motiva este voto salvado se relaciona con la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), los señores Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez y entre los fundamentos para impugnar la referida sentencia figuran los siguientes:

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El suscribiente de la presente acción cree que en el con texto de una Constitución (sic) garantista y normativista como la que hoy impera en nuestro País plantea la necesidad de hacer un juicio de ponderación sobre la necesidad de disposiciones como la contenida en el acápite b, del artículo 44 de la ley 176-07, sobre el Distrito Nacional y los Municipios, para determinar cuál ha sido el impacto de una tesis tan gravosa en un derecho fundamental como lo es la supresión, el despojo de una Candidatura (sic) ganada libre y soberanamente, esencial para el sistema político democrático.

Este texto permite a cualesquiera que, sin observar el debido proceso de ley, y en violación al estado o presunción de inocencia de cualquier alcalde o alcaldesa, regidor o regidora que sea objeto de una acusación, aunque resulte temeraria o con abuso de derecho, pueda ser suspendido en violación a sus derechos fundamentales.

El artículo 44 de la ley 176 violenta este procedimiento del juicio político previsto en los numerales 1 de los artículos 80 y 83 de la Constitución. En tal virtud, debe ser declarado no conforme con dichos textos.

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 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:

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia:

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

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.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la ley 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y el señor Alfredo Carrasco, Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la ley 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, 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 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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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, y en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.

I. Breve preámbulo del caso

1.1. Este Tribunal Constitucional fue apoderado de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), y

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la ley 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, que prescribe:

Artículo 44. Suspensión de los Síndicos/as, Vice síndicos/as y Regidores/as.

Procede la suspensión en sus funciones de los síndicos y síndicas, vice síndicos y vice síndicas, regidores y regidoras, desde el mismo momento en el que:

a. Se dicten en su contra medida de coerción que conlleven arresto domiciliario o la privación de libertad.

b. Se inicie juicio de fondo en el que se les impute un crimen o delito que se castigue con pena privativa de libertad.⁵⁰

Párrafo I.- Corresponde al concejo municipal conocer sobre la suspensión en sus funciones del síndico y regidores, así como disponer su reincorporación al cargo.

Párrafo 11. Mientras permanezcan en la situación de suspensión de funciones, los afectados no percibirán las retribuciones y viáticos establecidos. En caso de ser absueltos, tendrán derecho al reintegro de los mismos.

1.2. La accionante, Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), alega que la ley núm. 176-07 de fecha veinte (20) de julio de dos mil siete (2007)

⁵⁰ El subrayado es nuestro.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

viola los artículos 69.3 de la Constitución y 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969.

1.3. En tanto, los accionantes, Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez alegan que el artículo 44 de la ley 176-07 transgrede los artículos 22.1, 23, 24, 38, 68, 69, 73, 80.1, 83.2, 139 y 208 de la Constitución, los artículos 8.1, 8.2, 8.4 y 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como los artículos 14.1, 14.3, 14.7 y 15 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

1.4. En ese sentido, esta sede constitucional ha dispuesto rechazar la acción directa de referencia, declarando conforme a la Constitución el literal b del artículo 44 de la ley 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, decisión respecto de la que hemos concurrido con el consenso. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del tribunal, pero salva el voto con relación a los motivos para decretar la legitimación activa de los accionantes, Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), así como los señores Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, que indudablemente tienen interés legítimo y jurídicamente protegido, por cuanto han demostrado que directamente son afectados por la disposición impugnada; de manera que, de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad, les causaría un perjuicio, por lo que conforme a nuestro criterio están legitimados para actuar en la especie, situación que debe ser probada por los accionantes y no presumirse, 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, 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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



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 a la sociedad Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN) Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), así como los señores Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez la calidad para accionar en inconstitucionalidad contra el literal b del artículo 44 de la ley 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, bajo los motivos, entre otros, que citamos textualmente a continuación:

K. 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 presumirán⁵¹ 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.

8.6. Sobre la base del precedente establecido por dicha decisión, este tribunal es de criterio, que los accionantes Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, gozan de legitimación activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad por su sola calidad de ciudadanos dominicanos, pues

⁵¹ Subrayado nuestro

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estos “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” -como precisa la sentencia citada- deben gozar y tener “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”, para procurar, como el más elevado fin, la preservación de la supremacía de la Constitución de la República y el respeto del orden constitucional y los derechos fundamentales”.

8.7. En lo que respecta a la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) y la Liga Municipal Dominicana en su condición de instituciones gremiales y estatales que agrupan a profesionales que laboran dentro del sector público y, específicamente en los ayuntamientos y los distritos municipales, así como el Distrito Municipal de Cabarete, en su condición de entidad administrativa gozan de legitimación activa pues, se ven directa y jurídicamente afectados por los efectos del literal b del artículo 44 de la ley 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, y, por consiguiente, tienen un interés legítimo y jurídicamente protegido a la luz de lo prescrito por el artículo 185.1 constitucional y los requisitos establecidos en los artículos 19 y 20 del Reglamento Jurisdiccional de este tribunal.

2.1.2. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se le conceda legitimación a los accionantes para promover la acción directa de inconstitucionalidad descrita en la referencia, la suscrita ofrece motivos propios y se aparta del criterio precedentemente transcrito, pues el mismo no se corresponde con el modelo de control de constitucionalidad instaurado en nuestro país con la promulgación de la Constitución de 2010.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.⁵²

2.1.7. Por tanto, el interés jurídico se considera como la facultad que tiene un particular de exigir una determinada conducta positiva o negativa la cual ha de encontrarse en una norma objetiva, pero resulta que con la exigencia conjunta de un interés legítimo, el particular no solo debe demostrar que existe una norma que ampara para exigir la ejecución o exigencia de una conducta, sino que ha de

⁵² 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.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Venezuela⁵³.

2.1.10. En similar orientación se expresa el actual presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, magistrado Eduardo Ferrer Mc Gregor:

⁵³ 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.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 acción⁵⁴.

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

2.1.12. Además, el diseño constitucional de legitimación adoptado por el constituyente predetermina un conjunto de autoridades u órganos del Estado que por su posición institucional tienen por tarea la defensa del bien común o del interés general, y a pesar de reservar la acción a determinados órganos públicos se concede la posibilidad de hacerlo a cualquier persona que demuestre tener un interés legítimo y jurídicamente protegido, sin que ello implique que no exista la acción popular, dado que se contempla en materia de intereses difusos (Arts. 66 y 67 de la Constitución).

2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional

⁵⁴ Revista Reforma Judicial. Pág. 44. CARMJ.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
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 Cruz⁵⁵ en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado:

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

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

2.2.3. En efecto, muchos autores concuerdan en afirmar que, si bien la función de la jurisdicción constitucional reside en la interpretación vinculante de una Constitución dotada de fuerza normativa y de primacía, y que su influencia reside en su

⁵⁵Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pág. 221

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competencia de interpretación, los límites de su jurisprudencia se encuentran precisamente en la Constitución⁵⁶. 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 omnicomprendivo 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’.⁵⁷

2.2.4. Vale acotar que, contrario a la justificación que sugiere el desarrollo de la tesis de la intención del legislador planteada por el consenso, en el seno de la Asamblea Nacional fue eliminada la propuesta formulada por la Comisión de Verificación y Auditoría en torno a la configuración como derecho de ciudadanía: “demandar la inconstitucionalidad de las normas o actos jurídicos de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley” (art. 50.7 de la propuesta); de manera que, si inicialmente hubo intención de darle un carácter popular a la acción de inconstitucionalidad, tal cosa fue dejada sin efecto por el Poder Constituyente.

Finalmente, manifestamos nuestro desacuerdo respecto del giro que ha obrado en el desarrollo de la cuestión relativa a la noción de legitimación activa o calidad de los accionantes debido a que, no solamente resulta absolutamente incompatible

⁵⁶ Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.

⁵⁷ Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La sentencia del consenso ha debido declarar admisible la acción directa de inconstitucionalidad, dado que sí demostraron el interés legítimo y jurídicamente protegido, previsto por los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, toda vez que la disposición legal impugnada le concierne en la medida en que al decir de los accionantes, a la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN) le están reclamando el pago de una suma de dinero por concepto de liquidación de uno de los arbitrios establecidos en la ley objeto de la acción de inconstitucionalidad, y a los accionantes Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez les vulnera el principio de la presunción de inocencia, de ahí que, de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad les causaría un perjuicio, por lo que están legitimados para actuar en la especie.

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

a) Expediente núm. TC-01-2013-0079, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Distritos Municipales (ADODIN), el veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013), contra el literal b del artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios y b) Expediente núm. TC-01-2014-0007, relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Alfredo Carrasco y Pascual Pérez Benítez, el cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014), contra el artículo 44 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios.