



**República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0436/20

Referencia: Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintinueve (29) días del mes de diciembre del año dos mil veinte (2020).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de los actos objeto de la presente acción

1.1. Los actos objeto de la presente acción directa en inconstitucionalidad son la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020); y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), disponiendo los actos impugnados lo siguiente:

Resolución núm. 67-20:

Primero: Autorizar al presidente de la República a que prorrogue el estado de emergencia en todo el territorio nacional, por un plazo máximo de diecisiete (17) días, contados a partir del día catorce (14) del mes de junio de 2020.

Segundo: Acoger las motivaciones expuestas por el presidente de la República en su solicitud de prórroga al estado de emergencia en el territorio nacional, y mantener vigentes las facultades extraordinarias contenidas en el decreto presidencial No.134-20, de fecha 19 de marzo de 2020, en base a la autorización dada por el Congreso Nacional, conforme la Resolución No.62-20, de la misma fecha.

Decreto números 213-20

ARTÍCULO 1. Se prorroga el estado de emergencia en todo el territorio nacional por diecisiete (17) días contados a partir del 14 de junio de

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2020, en virtud de la autorización otorgada por el Congreso Nacional mediante la Resolución núm. 67-20 del 12 de junio de 2020.

ARTÍCULO 2. En cumplimiento del artículo 266, numeral 2, de la Constitución y el artículo 29 de la Ley núm. 21-18, sobre regulación de los estados de excepción contemplados por la Constitución de la República Dominicana, del 25 de mayo de 2018, el Poder Ejecutivo continuará rindiendo informes periódicos a la comisión bicameral del Congreso Nacional integrada para dar seguimiento al estado de excepción mediante la Resolución núm. 62-20 del 19 de marzo de 2020.

ARTÍCULO 3. Envíese a las instituciones correspondientes para su conocimiento y ejecución.

Decreto núms. 214-20

“ARTÍCULO 1. Se ratifican y mantienen vigentes todas las medidas de distanciamiento social adoptadas por el Poder Ejecutivo desde el 17 de marzo de este año, incluyendo las que ha implementado la Comisión de Alto Nivel para la Prevención y Control del Coronavirus, con sus modificaciones, así como el proceso de reapertura gradual de las actividades económicas iniciado el 20 de mayo de este año.

ARTÍCULO 2. Se extiende el toque de queda en todo el territorio nacional por catorce (14) días a partir del domingo 14 de junio hasta el sábado 27 de junio del año en curso, inclusive, en horario de 8:00 p.m. a 5:00 a.m. todos los días.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 3. Durante el período de prórroga del estado de emergencia solo se podrán realizar procesos de compras y contrataciones de bienes y servicios declarados de emergencia mediante el Decreto núm. 133-20 del 19 de marzo de 2020, y su modificación, si son previamente autorizados por el Comité de Emergencia y Gestión Sanitaria para el combate del COVID-19, vía la Comisión de Alto Nivel para la Prevención y Control del Coronavirus.

ARTÍCULO 4. Se modifica el artículo 2 del Decreto núm. 135-20. del 20 de marzo de 2020, para que durante el horario del toque de queda se permita también la circulación de los funcionarios de la Junta Central Electoral y las juntas electorales municipales, debidamente identificados, que laboran en el montaje de las próximas elecciones.

ARTÍCULO 5. Se exhorta a la población a observar las medidas de distanciamiento social recomendadas por las autoridades y los organismos especializados y, en tal virtud, limitar las salidas del hogar a diligencias estrictamente necesarias.

ARTÍCULO 6. Envíese al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Interior y Policía, a la Dirección General de la Policía Nacional y a la Junta Central Electoral para su conocimiento y ejecución.”

2. Pretensiones del accionante

El accionante, mediante instancia depositada y recibida el dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020) en la Secretaría del Tribunal Constitucional, promueve la referida acción con el propósito de que se declare la inconstitucionalidad de la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), y de los decretos

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020)

Para sustentar sus pretensiones aduce que con la emisión de los referidos actos, tanto el Congreso Nacional como el Poder Ejecutivo han contrariado los principios de seguridad jurídica, razonabilidad y legalidad, violentando con ello lo prescrito en los artículos 22, 40.15, 110 y 138 de la Constitución.

2.1. **Infracciones constitucionales alegadas**

Alega el recurrente que en su contra se ha violentado los artículos 22, 40.15, 110 y 138 de la Constitución, los cuales transcribimos a continuación:

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

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

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

Artículo 138.- Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará:

1) El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas;

2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

El accionante fundamenta su acción de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en los siguientes:

a. En el marco de un debate más autoritario que democrático, el Congreso Nacional aprobó una cuarta prórroga al estado de emergencia mediante la Resolución No. 66-20, del primero de junio de 2020, en la que se logró —a duras penas— reducir el periodo de prórroga a 12 días.

b. Ello constituyó un ejercicio democrático de control, propio de la naturaleza protectora de la Constitución. En el marco del mismo se reiteraron los puntos que debían haberse tomado en cuenta desde marzo y que se cernían ya sobre la legitimidad del estado de emergencia, más allá de que el mismo se dispusiese con apego al orden normativo vigente, o al menos así fuese en apariencia.

c. Sin embargo, pese a todo lo anterior, el viernes 12 de junio de 2020, en una sesión con pronunciadas cuestionantes éticas, el Congreso Nacional emitió una vez más una resolución de prórroga en la que reiteró incoherencias ya denunciadas; violó con vehemencia el plazo máximo por el que se podía solicitar la prórroga; desconoció todas las solicitudes de sujetar a razonabilidad y proporcionalidad las medidas aprobadas, y; emitió una resolución de prórroga sin tomar en cuenta la diferencia sanitaria, económica, social y política que existía entre el 19 de marzo y el 12 de junio en la República Dominicana, con lo que desnaturalizó las funciones que el Constituyente pudo en sus manos al conceder la facultad de evaluar el paso o la prórroga a un estado de excepción.

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. *En ese escenario, insignes jueces, y en el marco de las serias cuestionantes de legitimidad que ya son por todos conocidas, se emitieron los actos normativos impugnados de inconstitucionalidad y cuya vigencia debe ser anulada en lo inmediato, pues, si se permitiese que desplegasen vigor normativo por todo el tiempo para el que fueron previstos, dejarían sin razón alguna la garantía normativa de la Constitución.(...)*”

e. En lo referente a la violación al Principio de Seguridad Jurídica, el accionante sostiene que: *Insignes jueces, una característica notable en la resolución 67-20 los decretos 213-20 y 214-20 es la imprecisión. Los referidos decretos (amparados en la resolución previa) carecen de todo atisbo de claridad, limitándose a reiterar recomendaciones vagas y formulaciones ligeras que impiden a la población entender la dimensión de sus exigencias, cumplir adecuadamente con las mismas y, sobre todo, realizar de manera oportuna sus obligaciones, pues resulta incomprensible hasta qué punto pueden las mismas colidir o no con el estado de emergencia o el toque de queda.*

f. *Tómese como ejemplo el artículo 5 del decreto 214-20, que de manera literal establece que se exhorta a la población a observar las medidas de distanciamiento social recomendadas por las autoridades y los organismos especializados y, en tal virtud, limitar las salidas del hogar a diligencias estrictamente necesarias. ¿Qué quiere decir esto? ¿Cómo puede ello interpretarse para aquellos que dependen de las salidas del hogar para cumplir sus compromisos económicos, más allá de los mediocres esquemas de asistencia que de forma clientelar puedan haber sido definidos por el gobierno?*

g. *Esta formulación imprecisa y vaga, conforme al estado actual de nuestro derecho constitucional, implica una violación al principio de Seguridad*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Jurídica, conforme al cual, no basta con la confianza que en un estado de derecho tiene el ciudadano en el ordenamiento jurídico, es decir, en el conjunto de leyes que garantizan la seguridad y el orden público, como estableció hace años nuestra Suprema Corte de Justicia, sino que se amerita de expresiones normativas claras que impidan que el ciudadano incurra en comportamientos irregulares por incapacidad de discernir la voluntad del órgano emisor de la norma y no simplemente porque tenga en verdad un deseo de desobedecer.

h. El principio de seguridad jurídica, previsto de manera clara en el artículo 110 de nuestra Carta Magna, ha sido definido oportunamente por el propio Tribunal Constitucional mediante la sentencia TC/0100/13 de fecha 20 de junio de 2013 (postura que fue reiterada en la sentencia TC/0122/14 de fecha 13 de junio del año 2014) en la que señala lo siguiente: “La seguridad jurídica, es concebida como un principio jurídico general consustancial a todo Estado de Derecho, que se erige en garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios”.

i. ¿Ofrecen esa certeza las actuaciones mediante las cuales estos órganos del Estado procuran presentar una vista general de lo que debería ser un estado de emergencia? En modo alguno!.(...)

j. Al tenor de todo lo anterior, no existe otra posibilidad jurídicamente aceptable que la de reconocer la vulneración al principio de seguridad jurídica perpetrada por los accionados y la lesión de derechos fundamentales que de ella devendría. Lo contrario sería destruir la confianza legítima que es propia de un Estado de Derecho que procura sobreponer la seguridad jurídica a los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cambios que no aseguren las garantías suficientes de transitoriedad y previsibilidad.

k. Es por ello que, en consonancia con la dimensión tripartita que la doctrina ha venido construyendo en torno a esta trascendental principio, a saber, en primer lugar, como conocimiento y certeza del derecho positivo; en segundo lugar, como confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y en el orden jurídico en general, en cuanto garante de la paz social; y, finalmente, como previsibilidad de las consecuencias jurídicas derivadas de las propias acciones o de las conductas de terceros, tiene que ser tomada en cuenta para este caso y en base a ella, ser protegido este principio y con él, los Derechos Fundamentales que del mismo penden.(...)

l. Probablemente la principal manifestación de los perjuicios que esta irregularidad produce en nuestro ordenamiento se refleja en los excesos de la autoridad. Huelgan los ejemplos, como los excesos de la Policía Nacional, el desborde de las competencias de Proconsumidor o la crisis que genera la existencia de un grupo político (en el oficialismo) que puede traspasar los parámetros de las ambiguas medidas impugnadas sin que encuentre en ello una sanción ejemplarizante, riesgo que la oposición, sin embargo, no puede correr.

m. Lo descrito en el párrafo precedente implica de forma concreta la desnaturalización de la seguridad jurídica, pues impide los escenarios mínimos de estabilidad que un colectivo social como el nuestro necesita para su desarrollo, aún en la esfera más elemental. Por eso reiteramos: la incertidumbre que produce la existencia de una norma ambigua, poco clara e imprecisa, constituye una infracción constitucional tan gravosa y perjudicial como lo sería el cambio brusco en la legislación. (...)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n. De ahí la especial relevancia del tema en esta circunstancia. La importancia de la seguridad jurídica para la existencia y correcto funcionamiento de un Estado no puede soslayarse. Para unos autores es tal que la constituyeron en razón fundamental para justificar la obediencia al derecho; para otros resulta esencial para la existencia misma del Estado de derecho, mientras que otros más la consideran un principio que permea todos los demás principios del ordenamiento jurídico y les garantiza su existencia. Cualquiera de estas aproximaciones resalta de manera suficiente cuán importante es la seguridad jurídica en un Estado de derecho moderno.

o. Así las cosas, en el marco de esa visión de la Seguridad Jurídica se circunscribe nuestro petitorio: partiendo de que dicho principio —como apunta Rafael Escudero— es la exigencia de que los sistemas jurídicos contengan los instrumentos y mecanismos necesarios para que los sujetos obtengan una cierta garantía sobre cómo van a ser las normas jurídicas que rigen sus conductas, y cuáles serán las que se apliquen cada una de las mismas.

p. Y si ello es claro y obvio para el más común de los ciudadanos, afectados por esta imprecisión que trastoca su diario vivir, y lo expone a arbitrariedades injustificables, mucho más claro y aún más delicado, es para aquel que procura un sufragio en su favor, de cara a las elecciones del próximo 05 de julio de 2020, como ocurre con los miembros del accionante. El PARTIDO REVOLUCIONARIO MODERNO (PRM), sostiene que solo existe seguridad Jurídica cuando el Derecho protege en forma eficaz un conjunto de intereses que se consideran básicos para una existencia digna; y en la hipótesis actual, dentro de ese conjunto de intereses está la necesidad de una regulación clara sobre cómo proceder en la actualidad frente a las múltiples limitaciones que se impone y sobre todo frente a la ambigüedad de tales limitaciones, lo que lo expone a conflictos con la Ley que de otro modo no se producirían.(...)”



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

q. En lo concerniente a la violación al principio de razonabilidad, señala que: *Insignes juzgadores, llegados a esta parte es preciso referirnos a unos de los aspectos más delicados e importantes de la presente acción en inconstitucionalidad: la vulneración al principio de razonabilidad que se desprende de la impertinencia de las medidas que acompañan al decreto que proclama la prórroga al estado de emergencia.*

r. *En tal sentido, si bien el legislador —aún en las facultades que no son propiamente normativas, como en la especie— detenta una facultad de configurar herramientas jurídicas que en determinados casos pueden implicar una labor delimitadora de los derechos y libertades por parte de los poderes públicos (que entre otras cosas conlleva la necesidad de una regulación y reglamentación normativa por parte del legislador) no menos cierto es que dicha actuación normativa debe ser razonable. Al respecto, el profesor Nogueira Alcalá nos recuerda que "toda limitación autorizada por la Carta Fundamental que realice el legislador de los derechos fundamentales, además de la necesidad de que esté expresamente autorizada por la Carta Fundamental, debe ser justificada, no pudiendo ser arbitraria"*

s. *Llevado al lenguaje de nuestra Constitución todo ello implica dos exigencias, una de ellas es formal y la otra material o de fondo: (a) Formal: Que la regulación o reglamentación provenga de los órganos competentes y que se ajuste a las formalidades y procedimientos contemplados en la Constitución y (b) Material: Que los objetivos de la norma y los medios empleados en ésta sean acordes a la Constitución y respondan a cierta "racionalidad" del orden jurídico, (...) en particular con aquél supuesto núcleo irreductible que constituye a cada derecho o libertad, y que permite identificarlos unos de otros: su contenido esencial.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

t. *En la especie, no hay ningún reparo en torno a la exigencia formal, sin embargo, respecto a la exigencia material, como se ha venido verificando hasta ahora, es claro que los medios empleados por la figura impugnada de inconstitucionalidad no responden a esa "racionalidad" del orden jurídico, quedando en manos de los jueces constitucionales la labor de reconducir las desviaciones legislativas (frente a la Constitución) al apego con la Norma Suprema.(...)*

u. *Este deber del juez constitucional, de verificar la sujeción de los textos normativos a la razonabilidad constitucional, no pasó por alto ante este Tribunal Constitucional. Por el contrario, ya en los primeros días de su vigencia esta Alta Corte tuvo la oportunidad de referirse con la agudeza de criterio que le caracteriza a esta cuestión, y dando un histórico paso de avance en el razonamiento judicial dominicano, estableció que para determinar la razonabilidad de una norma no era prudente quedarnos con una simple reflexión abstracta en manos del juez, sino que lo oportuno era utilizar un método formal para alcanzar la certeza de razonabilidad procurada. Nace así —en nuestro sistema— el llamado "Test de Razonabilidad"(...)*

v. *Respecto a la primera cuestión (del Test), esto es, el fin perseguido por la norma en cuestión, las mismas procuran, en el alegato de sus propulsores, propiciar una desescalada gradual en el marco de la pandemia y situación sanitaria a nivel nacional, para evitar así un posterior incremento de la crisis en cuestión. Al margen de los argumentos que al respecto podrían ser presentados en otro escenario, entendemos que puede justificarse como apropiado o idóneo el fin buscado.*

w. *Ahora bien, en torno al segundo aspecto, que tiene que ver con los medios utilizados para la consecución de tales fines, los mismos no pueden resultar idóneos porque las medidas adoptadas no son proporcionales a la situación*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que vive el país, incluso ni siquiera lógicas. ¿Por qué existe toque de queda cuando el tránsito nocturno es tan marcadamente más bajo que en el día, cuando si puede transitarse libremente? ¿Por qué no se toman medidas más específicas y claras para lo relacionado a las campañas electorales en curso? ¿Son proporcionales las limitaciones establecidas para la participación política? ¿Qué significado tiene en este momento de la pandemia y de la situación económica y social del país la limitación a la libertad de tránsito? ¿Cuán proporcional puede resultar una medida como esa en estos momentos, tomando en cuenta el curso natural de las operaciones en el país?

x. Evidentemente, el resultado de estas interrogantes es un saldo manifiestamente negativo y se hace claro que este segundo paso del examen no es aprobado por las normas objeto de cuestionamiento, pues no resultan idóneas para el fin perseguido.

y. Evidentemente, la problemática nacida en el elemento anterior, trastoca la llamada "proporcionalidad en sentido estricto" que compone el tercer paso del presente test o examen. Siendo desproporcional el medio utilizado por la norma impugnada, al margen de que pueda ser constitucional su fin, este tercer elemento es también deficiente frente a la evaluación del juez constitucional y como resultado de ello debe ser inmediatamente declarada la inconstitucionalidad de la Resolución No. 67-20, emanada del Congreso Nacional de la República Dominicana los Decretos 213-20 y 214-20, dados por el Poder Ejecutivo de la República Dominicana, todos en fecha 12 de junio de 2020, por ser violatorio al numeral 15 del artículo 40 de la Constitución y por vía de consecuencia, inmediatamente anulado y expulsado del ordenamiento jurídico.(...)”.

z. En lo referente a la violación al principio de legalidad señala que: Uno de los aspectos más delicados de este caso es el que respecta a la violación del

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

principio de legalidad. Este principio, como es por todos conocido, implica la sujeción de todas las actuaciones del Estado a la Ley, y esta entendida en su aspecto más amplio, lo que no es más que el resultado natural de una lectura combinada de los artículos 6, 40.15 y 138 de la Constitución,(...).

aa. De lo anterior se desprende la vulneración de un mandato constitucional cuando un acto normativo inferior a la Ley, como ocurre con los decretos núms. 213-20 y 214-20, que son objeto de impugnación, contradicen una disposición de carácter legal, en este caso lo que dispone, en el primer párrafo de su artículo 28, de la Ley no. 21-18, que la prórroga concedida no podrá exceder del tiempo ya autorizado para cada estado de excepción de que se trate.

bb. Evidentemente, este texto legal tiene que ser interpretado en consonancia con los principios de temporalidad, proporcionalidad y necesidad, dispuestos en los numerales 4, 6 y 10 de la referida norma. En consecuencia, es claro que el objetivo de su emisor no era otro que el condicionar la prórroga a los controles necesarios para que el remedio (la excepción) no fuese peor que la situación que procura mitigar. En este diseño está claro que hay un fin constitucional de limitación jurídica del Poder Político, y reducción gradual de los posibles excesos en los que se incurriría si no hubiese un control normativo a la potestad de prórroga concedida. En la especie, ello ocurrió con el plazo dado en la prórroga anterior (12 días) a la que debió sujetarse la resolución del Congreso que autorizó la prórroga y los decretos del presidente.

cc. Ahora bien, aclarado el extravío de los poderes Legislativo y Ejecutivo en el proceder ya descrito, es oportuno referirse al especial escenario de control jurídico que sobre los mismos se dispone. Como es por todos conocidos, el hecho de que la vulneración descrita parezca recaer sobre un artículo legal y no constitucional, podría parecer un obstáculo insalvable para que el Tribunal Constitucional se refiera a este aspecto en particular. Hay sin embargo, al

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

menos dos escenarios que este órgano debe considerar para verificar que tal argumento es errado, y que esta Alta Corte tiene no solo la potestad sino también la obligación, de conocer con premura la cuestión descrita.

dd. En primer lugar, debemos recordar que la legalidad es un principio constitucional. No tratamos aquí de un acto o hecho jurídico particular que viole la ley y deba, por lo tanto, ser llevado ante la justicia ordinaria. Hablamos de un acto normativo infra legal que desconoce los supuestos de los referidos artículos 40.15 y 138 de la Constitución, por lo que vulnera directamente el principio de legalidad.(...)

ee. De lo anterior se desprende que este Tribunal puede, válidamente, conocer en sede constitucional de la violación a un principio constitucional sin que ello implique —necesariamente— que conoce en el marco de una acción directa, una cuestión de mera legalidad.

ff. Ahora bien, si el escenario anterior —en una hipótesis innecesaria— fuese descartado, el Tribunal Constitucional debe verificar una segunda cuestión: si primase entre los miembros de su Pleno el criterio de que la violación al principio de legalidad debe ser conocida por ante la jurisdicción contenciosa administrativa, por el alegato de la mera legalidad, encontraría que por disposición del Consejo del Poder Judicial dicha jurisdicción le está vedada de manera indefinida al accionante, lo que deja al Tribunal Constitucional como la única vía disponible para el debate sobre la vulneración de este principio constitucional.”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Intervenciones Oficiales

4.1. En el presente caso, mediante oficio recibido por este tribunal el veintiséis (26) de junio del dos mil veinte (2020), el Senado de la República señaló, en síntesis, lo siguiente:

a. Que la iniciativa legislativa objeto de la presente opinión, proveniente del Poder Ejecutivo fue depositada en el Senado de la República como Resolución en fecha 08 de junio del 2020, mediante dicha iniciativa el Poder Ejecutivo hace formal solicitud de prórroga por un plazo de Diecisiete (17) días el estado de emergencia en todo el territorio nacional, declarado en el Decreto presidencial núm. 134-20, de fecha diecinueve (19) de marzo del 2020 y los Decretos No. 213-20 y 214-20 de 12 de junio del 2020, marcada con el número de iniciativa No. 01361-2020-PLO-SE.

b. Que conforme a la Constitución de la República se procedió a tomar en consideración dicha Resolución en fecha 09 de junio del 2020, liberada de trámites y aprobada en Única Lectura y despachada en la misma fecha.

c. Dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado en cumplimiento de los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República, del 13 de junio del año 2015, Constitución que regía al momento en que fue aprobada la Resolución No. 67-20, que autoriza al Presidente de la República prorrogar, hasta por un plazo máximo de 17 días, el estado de emergencia en todo el territorio nacional, declarado en el Decreto presidencial núm. 134-20, de fecha diecinueve (19) de marzo del 2020 y los Decretos No. 213-20 y 214-20 de 12 de junio del 2020, los cuales estipulan lo siguiente: "Artículo 98.- Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

d. Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción de la Resolución, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido a la Cámara de Diputados, para los fines correspondientes.

e. A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Resolución No. 67-20, que autoriza al Presidente de la República prorrogar, hasta por un plazo máximo de 17 días, el estado de emergencia en todo el territorio nacional, declarado en el Decreto presidencial núm. 134-20, de fecha diecinueve (19) de marzo del 2020 y los Decretos No. 213-20 y 214-20 de 12 de junio del 2020, por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.”

4.2. Mediante oficio recibido por este tribunal el veinte (20) de julio de dos mil veinte (2020), la Cámara de Diputados señaló, en síntesis, lo siguiente:

a. En el presente caso, el Partido Revolucionario Moderno (PRM), interpuso una acción directa en inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 67-20, emitida por el Congreso Nacional de la República en fecha 12 de junio de dos mil veinte (2020), que autoriza al Presidente de la República, prorrogar, hasta

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por un plazo máximo de 17 días, el estado de emergencia en todo el territorio Nacional, declarado en el Decreto Presidencial núm. 134-20, de fecha 19 de marzo de 2020; y los Decretos núm. 213-20 y 214-20, emitidos por el Presidente de la República, en fecha doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), por alegadamente vulnerar los artículos 22, 40, numeral 15; 110 y 138 de la Constitución dominicana.

b. La pandemia de enfermedad por coronavirus de 2019-2020 es una pandemia derivada de la enfermedad COVID-19), ocasionada por el virus coronavirus del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2). Se identificó por primera vez en diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan, capital de la provincia de Hubei, en la República Popular China, La Organización Mundial de la Salud (OMS) la reconoció como una pandemia global el 11 de marzo de 2020.

c. El virus se transmite generalmente de persona a persona a través de las pequeñas gotas de saliva, conocidas como microgotas de Fluegge, que se emiten al hablar, estornudar, toser o espirar. Se difunde principalmente cuando las personas están en contacto cercano, pero también se puede difundir al tocar una superficie contaminada y luego de llevar las manos contaminadas a la cara o las mucosas. Su período de incubación suele ser de cinco días, pero puede variar de dos a catorce días. Los síntomas más comunes son la fiebre, la tos seca y dificultades para respirar. Las complicaciones pueden incluir la neumonía, el síndrome respiratorio agudo o la sepsis. Todavía no existe una vacuna o tratamiento antivírico específico¹³ y la única forma de abordaje del mal es a través de la terapia sintomática y de apoyo.

d. Las medidas de prevención recomendadas incluyen lavarse las manos, cubrirse la boca al toser, el distanciamiento físico entre las personas y el uso de mascarillas, además del autoaislamiento y el seguimiento para las personas

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sospechosas de estar infectadas. Las personas de la tercera edad y las que tienen padecimientos como la diabetes, cardiopatía, enfermedades respiratorias, hipertensión arterial o inmunodeficiencias tienen un riesgo mucho mayor de contraer la enfermedad y de llegar a tener complicaciones graves, y se les aconseja quedarse en casa tanto como sea posible.

e. Asimismo, se ha confirmado que otros animales —como perros, gatos, tigres, leones y murciélagos— pueden contraer el COVID-19 al igual que los seres humanos. Aún está en estudio si los animales también deberían tomar las mismas medidas de distanciamiento que los seres humanos para evitar su propagación. Para evitar la expansión del virus, los gobiernos han impuesto restricciones de viajes, cuarentenas, confinamientos, cancelación de eventos y el cierre de establecimientos.

f. Resaltamos las consideraciones escrita y publicada por Juan Vizcaíno Canario en el sentido siguiente:

Los estados de excepción son situaciones extraordinarias que afectan gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de las personas frente a las cuales resultan insuficientes las facultades ordinarias.

Este tipo de regulaciones se adoptan porque se pueden presentar determinadas circunstancias que ponen en riesgo el orden político, social y económico existente. De esta forma los ordenamientos modernos prevén una serie de mecanismos jurídicos tendentes a minimizar los efectos de tales estados y a buscar el retorno, lo antes posible, a la normalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La reforma integral de la Constitución de la República proclamada el 26 de enero de 2010 trajo consigo el establecimiento de tres modalidades de estados de excepción, a saber: Estado de Defensa, Estado de Conmoción Interior y Estado de Emergencia; este último es en el que actualmente nos encontramos tras haberlo declarado el Poder Ejecutivo mediante Decreto núm. 134-20 de 19 de marzo de 2020.

Asimismo, destacamos que por medio de la Ley núm. 21-18 el legislador reguló tales estados y estableció controles al ejercicio de las facultades extraordinarias que se otorgan a las autoridades con el objetivo de garantizar la protección de los derechos fundamentales de las personas bajo su jurisdicción.

En el presente escrito no pretendemos abordar las particularidades o características de los estados de excepción, mucho menos lo relativo a las facultades del Poder Ejecutivo, sino concentrarnos en una cuestión que ha generado discusión; nos referimos a las prórrogas de dichos estados y a la interpretación que desde nuestro punto de vista debe formularse del artículo 28 de la aludida Ley 21-18,(...)

Conceptualmente, la palabra prorrogar hace referencia a continuar, dilatar o extender algo por un tiempo determinado. Es decir, que se prolonga por un periodo específico aquello que originalmente tiene un tiempo para su agotamiento. En el caso de los estados de excepción cuando se habla de prórroga debe entenderse que la pretensión es que se extiendan por más tiempo las condiciones del estado originalmente declarado y no del establecimiento de un nuevo estado de excepción. De manera que cada vez que el Poder Ejecutivo solicita al Congreso Nacional prorrogar el estado de excepción lo hace sobre la base de la autorización que en primer término le fue concedida.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el caso actual de la República Dominicana, la situación es la que sigue:

- 1. El Congreso Nacional autorizó al Poder Ejecutivo a declarar el estado de excepción por emergencia por un periodo no mayor de 25 días debido a la situación del COVID-19.*
- 2. Luego, el Poder Ejecutivo previo al vencimiento del referido estado de excepción, justificado en el crecimiento y evolución de la situación sanitaria, procedió a solicitar al Poder Legislativo una prórroga del estado de excepción por el mismo lapso de 25 días. Sin embargo, dicha solicitud fue autorizada pero no por el tiempo solicitado, sino por 17 días.*
- 3. Posteriormente, en el plazo correspondiente el Poder Ejecutivo ante la persistencia de las causas que dieron origen al estado de excepción, promovió una nueva petición de prórroga por un periodo de 25 días. Pero, fue aprobado por 17 días.*

En el transcurso de este último escenario se presentó la disyuntiva consistente en que, por una parte, se sostenía que esta segunda prórroga debía ser aprobada por 17 días, mientras que por otra parte se argumentaba que debía ser por 25 días. Los que alegaban los 17 días consideraban que a la luz del artículo 28.1 de la referida Ley núm. 21.18 no se podía otorgar más días porque fue el tope que se dispuso en la primera prórroga. Postura que a nuestro entender es incorrecta, pues cuando se habla de prorrogar un estado de excepción lo que se debe tomar en consideración es la autorización que originalmente fue concedida para el establecimiento del estado de excepción y no lo que se haya establecido en sus prórrogas.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sostenemos esto porque el artículo 28.1 de la referida Ley 21.18 señala que la prórroga concedida no podrá exceder del tiempo ya autorizado para cada estado de excepción de que se trate. Esta afirmación — específica y clara por demás del legislador—, nos permite interpretar que su contenido se refiere a una pretensión para prorrogar el estado de excepción no una prórroga de la prórroga como se ha querido entender, pues en nuestro ordenamiento jurídico no existe esta figura consistente en prorrogar la prórroga, sino que el legislador pura y simplemente solo estableció la prórroga del estado de excepción. Lo que equivale a decir que el Poder Ejecutivo puede solicitar al Congreso Nacional cuantas veces sea necesaria la prórroga por el tiempo que originalmente fue autorizado siempre que persistan las situaciones que dieron lugar a su declaratoria. Solicitud que no puede ser considerada como el requerimiento de un nuevo estado de excepción.

g. La pandemia Covid-19, ha puestos a la humanidad de rodillas, le has arrebatado la vida a miles de personas, las medidas tomadas por los gobiernos de los países del mundo a nivel general se han quedado corta para contrarrestar los efectos de tan terrible pandemia y en vez de criticar las medidas tendentes a salvaguardar y proteger el derecho la salud y el derecho a la vida de los ciudadanos dominicano, deberíamos todos los dominicanos de unirnos y exigir mayores controles para que no se sigan perdiendo más seres humanos a nivel nacional e internacional.

h. Sin embargo, no obstante lo antes expuesto, conviene precisar que la Resolución núm. 67-20, emitida por el Congreso Nacional, en fecha 12 de junio de dos mil veinte (2020), que autoriza al Presidente de la República, prorrogar, hasta por un plazo máximo de 17 días el estado de emergencia en todo el territorio nacional ya agotó su ciclo y quedó sin efectos, por tanto, actualmente

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no existe el estado de emergencia constitucional para seguir enfrentar la Pandemia del Covid-19, razón por la cual se produce una carencia de objeto y una total falta de interés motivos por los cuales, la Cámara de Diputados no presentará conclusiones en la presente acción directa en inconstitucionalidad.”

4.3. Mediante oficio recibido por este tribunal en fecha veintinueve (29) de junio de dos mil veinte (2020), la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo señaló, en síntesis, lo siguiente:

a. En esta oportunidad la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo se limita a exponer las razones por las cuales, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada del propio Tribunal Constitucional, la solicitud de medida cautelar de referencia es improcedente y debe ser rechazada.

b. En efecto, respecto a las medidas cautelares solicitadas en el marco de una acción directa de inconstitucionalidad, ese honorable tribunal ha establecido lo siguiente:

[L]as medidas precautorias no son ajenas a los procedimientos constitucionales; sin embargo, el diseño de control de constitucionalidad consagrado en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11 no prevé procedimiento alguno para los casos en que se persiga el cese temporal de las consecuencias jurídicas que emanan de esos instrumentos jurídicos, hasta tanto este tribunal produzca un fallo definitivo de la acción principal incoada, en este caso, una acción directa de inconstitucionalidad.

c. Este razonamiento del Tribunal Constitucional se debe a la propia naturaleza del procedimiento de acción directa de inconstitucionalidad, el cual

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

«está previsto como control abstracto de la constitucionalidad de los actos previstos en el artículo 185 de la Constitución y no como un remedio procesal para casos concretos»¹. Es decir, la imposibilidad de conocer medidas cautelares en ocasión de un procedimiento de acción directa de inconstitucionalidad se debe a que esta «se fundamenta en el control abstracto de la norma atacada, pues el examen general de la cuestión planteada se realiza al margen de los elementos particulares que supone un caso concreto, cuyos efectos, en caso de ser acogida, rigen hacia el futuro para todos los ciudadanos debido al carácter general y normativo que los caracteriza.

d. Por esto, desde sus primeras sentencias, la TC/0068/12, el Tribunal Constitucional estableció el criterio de que la figura de la suspensión provisional es ajena a la acción directa de inconstitucionalidad, procedimiento autónomo cuya interposición persigue eliminar del ordenamiento jurídico con efectos erga omnes una norma que colide con la Constitución. Tal criterio ha sido reiterado consistentemente durante los años de funcionamiento de esa alta corte a través de sus sentencias TC/0200/13, TC/0097/14, TC/0077/15 y, más recientemente, TC/0182/17.

e. En vista de lo anterior, «dar solución al requerimiento de suspensión implicaría prejuzgar aspectos de fondo que están reservados al análisis propio de la acción directa de inconstitucionalidad cursada»

f. Por lo demás, es oportuno señalar que si bien las medidas precautorias están contempladas en el artículo 86 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del 13 de junio de 2011, modificada por la Ley núm. 145-11, del 4 de julio de 2011, dichas

¹ Sentencia TC/0073/18 del 23 de marzo de 2018.

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

figuras están enmarcadas dentro del procedimiento de amparo, el cual posee una naturaleza distinta a la de la acción directa de inconstitucionalidad.

g. Con base en las consideraciones anteriores, las cuales manifiestan el criterio reiterado del Tribunal Constitucional sobre este asunto, se desprenden las siguientes conclusiones:

- 1. Dada la naturaleza abstracta de la acción directa de inconstitucionalidad, dicho procedimiento autónomo no admite la presentación de medidas cautelares.*
- 2. Dar solución a un requerimiento de suspensión temporal en el marco de una acción directa de inconstitucionalidad implicaría prejuzgar aspectos de fondo que están reservados al análisis propio de dicho procedimiento.*
- 3. Si bien las medidas precautorias están contempladas en la Ley núm. 137-11, estas se encuentran reservadas a procedimientos de naturaleza procesal muy distinta a la de la acción directa de inconstitucionalidad, como es el caso de la acción de amparo.*

h. En vista de lo anteriormente expuesto solicitamos al honorable Tribunal Constitucional lo siguiente: (...) SEGUNDO: RECHAZAR la solicitud de medida cautelar interpuesta por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20 del Congreso Nacional y los decretos núm. 213-20 y 214-20, todos del 12 de junio de 2020, relativos al estado de emergencia, en ocasión de la acción directa de inconstitucionalidad marcada con el número de expediente núm. TC-OI -2020-0029, por no estar habilitada en este caso como vía procesal.”

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.4. Mediante oficio recibido el dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020), el procurador general de la República presentó su dictamen sobre el caso, señalando, en síntesis, lo siguiente:

a. Es preciso señalar que los referidos Decretos núms. 134-20 de fecha 19 de marzo del 2020; 213-20 y 214-20, ambos de fecha 12 de junio del 2020 dictados por el Poder Ejecutivo, así como la Resolución No. 67-20, de fecha 12 de junio del 2020 emitida por el Congreso Nacional, dejaron de surtir efectos jurídicos el 30 de junio del 2020, fecha en la cual culminó la última prórroga del estado de emergencia que le fuera concedido al Poder Ejecutivo por parte del Congreso Nacional.

b. El Tribunal Constitucional ha fijado su criterio respecto de la impugnación de normas jurídicas que dejan de surtir efecto y por ende, dejan sin efecto las reclamaciones formuladas. En ese sentido, el Tribunal en su Sentencia TC/0310/19, lo siguiente: "En este sentido, el plazo de extensión, de acuerdo con la norma anterior, finalizó el veintiséis (26) de agosto de dos mil dieciocho (2018), por lo que, a la fecha de esta sentencia ya la Resolución núm. 1-2017 no existe. De acuerdo con lo anterior, este tribunal constitucional considera que la presente acción de inconstitucionalidad carece de objeto, en razón de que ya la norma cuestionada no tiene vigencia.(...)"

c. Como se observa, el hecho material de culminar el estado de emergencia que, con la autorización constitucional del Congreso Nacional, decretara el Presidente de la República, constituye una circunstancia que deja sin efecto las norma principal dimanada del legislativo, así como las subsecuentes dictadas por el Ejecutivo. (...)"

d. Por los motivos expuestos precedentemente, el Ministerio Público, tenemos a bien solicitaros lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Primero: Declarar inadmisibles por falta de objeto la Acción Directa de Inconstitucionalidad de fecha 16 de junio de 2020, interpuesta por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) por haber culminado en Estado de Emergencia y en tal virtud cesado los efectos jurídicos de los actos impugnados por los accionantes.”

5. Pruebas Documentales

Los documentos depositados por la parte recurrente en el trámite de la presente acción directa en inconstitucionalidad, son los siguientes:

1. Copia de la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020).
2. Copia del Decreto núm. 213-20, promulgado el Poder Ejecutivo el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020).
3. Copia del Decreto núm. 214-20, promulgado el Poder Ejecutivo el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la referida ley núm. 137-11, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el veintiuno (21) de julio de dos mil veinte (2020).

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de dos mil diez (2010) y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

Por otra parte, la competencia para conocer del control concentrado de aquellos actos relacionados con la declaratoria un estado de excepción y los que estén relacionados con ella, viene dada de forma expresa por lo prescrito en el artículo 266.5 de la Constitución:

Artículo 266.- Disposiciones regulatorias. Los estados de excepción se someterán a las siguientes disposiciones: (...) 5) La declaratoria de los estados de excepción y los actos adoptados durante los mismos estarán sometidos al control constitucional;(...)

8. Legitimación activa o calidad de los accionantes

Con relación a la legitimación activa o calidad para accionar en inconstitucionalidad ante este tribunal, y partir del precedente contenido en la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), esta será considerada una presunción de que tienen calidad para accionar las personas físicas cuando se identifique que gozan de sus derechos de ciudadanía, de conformidad con los artículos 2, 6, 7, y 185.1 de la Constitución de la República. En cambio, cuando se trate de personas morales,

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tal presunción deriva de que se encuentren regularmente registradas conforme a la ley, y ostenten personalidad jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, además de que prueben tener una relación entre el objeto que persiguen, o bien un derecho del que sean titulares y entre en la aplicación de la norma impugnada.

En ese sentido, este tribunal constitucional estima que el accionante, Partido Revolucionario Moderno, tiene calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, por estar regularmente registrado conforme a la ley y ostentar personalidad jurídica como partido político para actuar en justicia; de ahí que se encuentra habilitado para accionar en inconstitucionalidad en la especie.

9. Inadmisibilidad de la acción

9.1. En el presente caso que ocupa la atención de este tribunal constitucional, el Partido Revolucionario Moderno (PRM) fundamenta su acción de inconstitucionalidad alegando que la Resolución núm. 67-20, emanada del Congreso Nacional, así como los decretos núms. 213-20 y 214-20, dictados por el Poder Ejecutivo, son contrarios a lo prescrito en los artículos 22, 40.15, 110 y 138 de la Constitución, por cuanto vulneran los principios de seguridad jurídica, razonabilidad y legalidad.

9.2. Al respecto del objeto de la presente acción, se hace necesario poner de manifiesto que la Resolución núm. 67-20, así como los decretos núms. 213-20 y 214-20, fueron actos emitidos por el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo, con un tiempo de vigencia determinado de forma expresa, en lo que respecta a su existencia y aplicación en nuestro ordenamiento jurídico.

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.3. En ese orden, debemos señalar que mientras la presente acción de inconstitucionalidad agotaba el curso procesal correspondiente ante este tribunal, el tiempo durante el cual debían mantenerse en vigor los actos impugnados ya se había consumado, en razón de que el tiempo de vigencia de la Resolución núm. 67-20, era solo de diecisiete (17) días contados a partir del catorce (14) de junio de dos mil veinte (2020), por lo que dejó de surtir sus efectos a partir del primero (1^{ro}) de julio de ese año.

9.4. De su lado, el Decreto núm. 213-20, estuvo vigente por diecisiete (17) días, contados a partir del catorce (14) de junio de dos mil veinte (2020) hasta el día primero (1^{ro}) de julio, en virtud de lo prescrito en la autorización de prórroga de estado de emergencia establecida en la Resolución núm. 67-20; mientras que de forma expresa, el Decreto núm. 214-20, prescribía en su artículo 2, que su tiempo de aplicación solo sería desde el catorce (14) de junio hasta el veintisiete (27) de junio de dos mil veinte (2020).

9.5. En todo lo anterior se advierte que el control concentrado de constitucionalidad, al tener por objeto la depuración objetiva del ordenamiento jurídico de una norma infraconstitucional, no tendría sentido pronunciarse sobre preceptos que ya no surten ningún efecto jurídico, por cuanto estos han dejado de existir en el ordenamiento jurídico. De ahí que deba entenderse que de forma sobrevenida ha desaparecido el objeto de la presente acción directa en inconstitucionalidad.

9.6. En relación con la falta de objeto por haber desaparecido la norma impugnada, este tribunal constitucional ha prescrito en su Sentencia TC/0025/13:

7.6. Por consiguiente, en razón de que el presente recurso tiene por objeto una cuestión de estricto contenido sustantivo, tal y como se indica

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el título 2 de la presente sentencia, relativo a las pretensiones del accionante, y al tratarse de una acción in abstracto dirigida a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, no tendría sentido pronunciarse sobre preceptos que ya no surten ningún efecto jurídico en su integridad. Es así, que pueda concluirse que ha desaparecido de forma sobrevenida el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad deducida contra el Artículo Sexto de la Resolución No. 06/2012, dictada por la Junta Central Electoral en fecha nueve (9) de febrero del año dos mil doce (2012), referente al formato y confección de la boleta electoral, con miras a las elecciones del veinte (20) de mayo de dos mil doce (2012) y, consecuentemente, deviene inadmisibile.

9.7. De su lado en la Sentencia TC/0126/13, dispuso:

9.5. Para situaciones como la anterior, en que por modificación o derogación de la norma, la infracción a la Constitución no se encuentra más en el ordenamiento, el tribunal ha establecido que tales casos serán declarados inadmisibles, puesto que al no existir ya la norma cuestionada, queda sin objeto la acción directa de inconstitucionalidad, y al resultar la falta de objeto un medio de inadmisión admitido tradicionalmente por la jurisprudencia dominicana, procede, en consecuencia, declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad (Ver: sentencia TC/0023/12, de fecha veintiséis (26) de junio de dos mil doce (2012)).

9.8. Así mismo, en la Sentencia TC/0502/16 señaló:

10.8. Asimismo, la Sentencia TC/0124/13, que tenía por objeto de impugnación la misma Ley núm. 294-11, al referirse al efecto de la desaparición del objeto de la acción estableció que:

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es preciso poner de manifiesto que durante la pendencia del presente recurso de inconstitucionalidad, la Ley núm. 294-11, sobre el Presupuesto General del Estado, cuyo artículo 14 es el perseguido mediante la presente acción directa en inconstitucionalidad, se extinguió al aprobarse una nueva normativa presupuestaria mediante Ley núm. 311-12, de Presupuesto General del Estado para el 2013, aprobada de urgencia tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados y promulgada el diecinueve (19) de diciembre de dos mil doce (2012). [...] Por lo que su vigencia estuvo determinada a tal ejercicio presupuestario. Por consiguiente, en razón de que el presente recurso tiene por objeto una cuestión de estricto contenido sustantivo, tal y como se indica en el título 2 de la presente sentencia, relativo a las pretensiones del accionante, y al tratarse de una acción in abstracto dirigida a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, no tendría sentido pronunciarse sobre preceptos que ya no surten ningún efecto jurídico en su integridad. Es así, que pueda concluirse que ha desaparecido de forma sobrevenida el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad deducida contra el artículo 14 de la Ley núm. 294-11, sobre Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario 2012.

10.9. El criterio de que la derogación de la disposición legal impugnada acarrea la inadmisibilidad de la acción de inconstitucionalidad por carencia de objeto ha sido mantenido por este colegiado a través de su jurisprudencia, específicamente en las sentencias TC/0023/12, TC/0024/12, TC/0025/13, TC/0227/13, TC/0209/15 y TC/0008/16. En consecuencia, siguiendo nuestros precedentes, procede que este tribunal constitucional declare la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley núm. 294-11, sobre



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Presupuesto General del Estado, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011), por el motivo antes señalado.”

9.9. En atención a lo antes señalado, procede declarar la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020).

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos y Katia Miguelina Jiménez Martínez. Consta en acta el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; el cuál será incorporado a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibile la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Partido Revolucionario Moderno (PRM), contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), y los

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el doce (12) de junio de dos mil veinte (2020), por los motivos expuestos en el cuerpo de la presente decisión.

SEGUNDO: DECLARAR los procedimientos del presente proceso libres de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Partido Revolucionario Moderno (PRM), así como al Senado de la República, a la Cámara de Diputados, a la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, y a la Procuraduría General de la República, para su conocimiento y fines de lugar.

CUARTO: ORDENAR que esta decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

explicar las razones por las cuales tenemos interés en que conste un voto salvado en la presente sentencia.

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

Introducción

1. En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad fue incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM), contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana, en fecha doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos números 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).
2. Mediante la decisión tomada por la mayoría se declara inadmisibles la indicada acción directa de inconstitucionalidad, decisión que nosotros compartimos.
3. Sin embargo, hemos querido dejar constancia de este voto salvado, porque consideramos incorrecta la argumentación desarrollada respecto de la legitimación de las personas físicas para accionar en inconstitucionalidad.

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. En el presente voto salvado demostraremos que en el sistema de justicia constitucional dominicano no existe la “acción popular” en materia de control directo de inconstitucionalidad, es decir, que la sola condición de ciudadano no habilita para cuestionar la constitucionalidad de una norma, sino que las personas que accionen deben acreditar que tienen un “*interés legítimo y jurídicamente protegido*”, en aplicación del artículo 185 de la Constitución, texto en el cual se establece que:

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

5. En este voto salvado nos referiremos a la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, primero desde la óptica del derecho comparado y luego a partir de las previsiones del ordenamiento dominicano. 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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad

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

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.² Como se advierte, este sistema es aún más cerrado que el español, en la medida que, por una parte, el órgano equivalente al defensor del pueblo carece de dicha capacidad procesal y, por otra parte, solo una de las dos cámaras que componen el Parlamento tienen legitimación, en la medida de que Bundesrat carece de dicha legitimación.

10. El modelo español sigue esta misma tendencia, ya que puede accionar en inconstitucionalidad el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados o 50 senadores y los Órganos colegiados ejecutivos de la Comunidades Autónomas.³ 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.⁴

² 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

³ 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.

⁴ Peter Häberle, IBIDEM, p.96



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.⁵

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 Pueblo⁶; 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.⁷ Entendemos que son ejemplos válidos de sistemas semiabierto, porque si bien se condiciona la legitimación de

⁵Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98

⁶ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 330

⁷ Humberto Nogueira Alcalá, Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un solo ciudadano, o se exige un número determinado de estos, dicha facultad no es exclusiva de órganos políticos.

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

16. Los sistemas que se consideran abiertos son aquellos en los cuales la sola condición de ciudadanos habilita para accionar en inconstitucionalidad, configurándose de esta forma, la figura de la “acción popular”⁸. Se trata de un

⁸ Uno de los temas a los cuales el gran jurista austríaco, Hans Kelsen, prestó atención fue el relativo a la acción popular, respecto de la cual hizo las consideraciones que indicamos a continuación: La más fuerte garantía consistiría, ciertamente, en autorizar una *actio populares*: así, el Tribunal Constitucional estaría obligado a proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción, en especial las leyes y los reglamentos, a solicitud de cualquier particular. Es de esta manera como el interés político que existe en la eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente la más radical satisfacción. No se puede, sin embargo, recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos. Pero, sigue diciendo el autor, Sería muy oportuno acercar un poco el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante el Tribunal Constitucional, a una *actio populares*, permitiendo a las partes de un proceso judicial o administrativo interponerlo contra los actos de autoridades públicas –resoluciones judiciales o actos administrativos –en razón de que, aunque inmediatamente regulares, estos actos realizados en ejecución de una norma irregular, ley inconstitucional o reglamento ilegal. Aquí se trata no de un derecho de acción abierto directamente a los particulares, sino de un medio indirecto de provocar la intervención del Tribunal Constitucional: ya que supone que la autoridad judicial o administrativa llamada a tomar una decisión se adherirá a la opinión de la parte y presentará, en consecuencia, el pedido de anulación. (véase Hans Kelsen, “Las Garantías Jurisdiccionales de la Constitución”, Revista Dominicana de Derechos Procesal Constitucional, núm. 10, julio- diciembre, 2010. Pp. 38-39. (Traducción de Rolando Tamayo y Salmoran. Revisión de Domingo García Belaunde).

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano⁹ y el venezolano.¹⁰

17. Respecto del sistema venezolano, conviene destacar que la figura de la acción popular tiene un origen pretoriano, en la medida que la Sala Constitucional de ese país la configuró a partir del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo contenido es el siguiente: *“Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”*.¹¹

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.

⁹ 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”*.

¹⁰ 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”*

¹¹ Véase Alain Brewer Carias, La Justicia Constitucional (Procesos y Procedimientos Constitucionales), Editorial Porrúa, México e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2007, pp. 277-284

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 inconstitucionalidad en el sistema de justicia constitucional dominicano

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

A. Evolución normativa

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

Art. 61. Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: (...) 5. Decidir en primera y última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos, cuando fueren objeto de controversia entre partes ante cualquier Tribunal, el cual, en este

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.¹²

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

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

¹² Véase Hermógenes Acosta de los Santos, *El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución*, Editora Búho, Universidad APEC, República Dominicana, 2010, pp.217-224

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.¹³

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

30. La noción “cualquier parte interesada” fue interpretada por la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que tenía tal cualidad aquella que figurara como parte en una instancia administrativa o judicial o aquella que ha sufrido un perjuicio a consecuencia de la ejecución de un acto emanado de uno de los poderes públicos en ejecución de una ley considerada inconstitucional.¹⁴

¹³ . 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.

¹⁴ 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,

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. Sin embargo, posteriormente el criterio expuesto fue variado de manera significativa, pues la Suprema Corte de Justicia no solo consideró como parte interesada a quienes cumplieran con algunos de los requisitos indicados en el párrafo anterior, sino a quienes justificaran tener un interés legítimo, directo y jurídicamente protegido, o a quienes actuaran como denunciantes de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia fuera grave y seria”.¹⁵ 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 inadmisibile una acción de inconstitucionalidad incoado por un grupo de personas, en el entendido de que estas no eran partes interesadas¹⁶. El cambio de criterio radicó en que en este caso el alto el tribunal

contemplado por el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, podría dar lugar a que la ley en cuestión fuera declarada inconstitucional y anulada como tal, erga omnes, o sea frente a todo el mundo; que independientemente de esa acción la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto puede ser alegada como medio de defensa, por toda parte que figure en un proceso judicial, o promovida de oficio por todo tribunal apoderado de un litigio, y en este caso, la declaración de inconstitucionalidad será relativa y limitada al caso de que se trate;”

¹⁵ 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;”

¹⁶ 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,

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

33. En la Constitución promulgada el 26 de enero de 2010, como ya se indicó, fue sustituida la noción “cualquier parte interesada” por “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Para la Suprema Corte de Justicia, el nuevo requisito de la legitimación de los particulares queda satisfecho cuando se demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio.”¹⁷ Es decir, que para dicho tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

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;”

¹⁷ En la sentencia dictada el 19 de mayo de 2010, Boletín Judicial núm. 1194, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:

Considerando, que la propia Constitución de la República establece en su artículo 185 que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido;

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

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

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



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.¹⁸ 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.¹⁹

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 inconstitucionalidad²⁰.

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

¹⁸ Véase sentencia TC/0031/13

¹⁹ Véase sentencia TC/0520/16

²⁰ Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

III. Exposición de las razones que justifican este voto salvado

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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, legitimación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

21

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

²¹ Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.²²

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.²³

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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.*²⁴

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.

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

²⁴ Véase párrafo núm.8, letra n de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las reuniones celebradas por la Asamblea Revisora de la Constitucional y en la cual se discutió la cuestión de la legitimación.

B.1. Análisis y respuesta a la tesis mayoritaria

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 “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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legislador de 2011, optó por no utilizar la expresión “cualquier parte interesada”.

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

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

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

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.



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 faculta 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*.

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En esta dirección fue que se consolidó la línea jurisprudencia sobre la materia que hoy, lamentablemente, se está abandonando.

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

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

62. Así, por ejemplo, cuando se trata de la acción de inconstitucionalidad se exigen determinados requisitos que no aplican para la acción de amparo, ya que esta última es, esencialmente, informar. En este sentido, en la acción de inconstitucionalidad se exige, contrario a lo que ocurre en materia de amparo, 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

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



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

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de incidir en los asuntos públicos no lo hacen directamente, sino a través de las autoridades que han elegido. Sus representantes. En el caso de la defensa de la supremacía de la Constitución lo hacen, vía el Presidente de la República, un número determinado de legisladores o el Defensor del Pueblo. De manera que estamos de acuerdo con la mayoría cuando afirma que el control de constitucionalidad fue previsto para que el ciudadano pueda defender la supremacía de la Constitución, sin embargo, el ejercicio de este derecho lo hace, generalmente, a través de sus representantes. No directamente.

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

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.

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



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, que la participación directa de los ciudadanos requiere de una habilitación constitucional o legal.

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

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



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 Derecho²⁵, 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

²⁵ Según el artículo 7 de la Constitución: “*La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos*”.

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la “acción popular” y que, en la eventualidad de que no ocurra así, los Tribunales Constitucionales quedan habilitados para establecerla pretorianamente. Nosotros consideramos que se trata de una tesis absolutamente incorrecta, por las razones que explicamos a continuación.

77. La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho tiene su origen en el constitucionalismo alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Lander y quedando consolidada con su incorporación en la Ley Fundamental de Bon, en el artículo 20.1, en el cual se define a la República Federal de Alemania como un Estado “federal, democrático y social”.²⁶

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.²⁷

²⁶ Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145

²⁷ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



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.²⁸

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

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

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

²⁸ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

segundo defendió la propuesta de los partidos mayoritarios, en la cual, como ya hemos indicados, la legitimación de los particulares se condicionaba a que demostraran un “interés jurídico y legítimamente protegido”. Las posiciones de ambos asambleístas se copian a continuación y luego se analizan.

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

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

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protegido, porque la condición de ciudadano tiene que ser inherente al derecho de incoar la acción en inconstitucionalidad, como lo previó la Constitución reformada en el 1994, y como lo estableció la Suprema Corte de Justicia en el 1998. Por lo que, yo creo que en ese texto lo primero que debe tener el derecho de demandar la inconstitucionalidad por vía directa ante el Tribunal Constitucional es todo ciudadano, porque no tenemos en esa condición que demostrar que tenemos el interés jurídicamente protegido, porque mantener eso es tener que probarle a los jueces que el interés está jurídicamente protegido, y para mí eso es una lesión a los derechos fundamentales de ciudadanía. Es posible que esto que yo estoy proponiendo no se apruebe, pero yo quiero que conste en acta que alguien lo dijo, porque cometimos el error de quitarlo en el artículo 50 y eso vulnera un derecho fundamentalísimo, ¡fundamentalísimo!, porque no es verdad que el ciudadano, en un estado social, tiene que probar el interés jurídicamente protegido para incoar 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad, sería una justicia constitucional de élites. Por lo que, yo propongo formalmente que la acción en inconstitucionalidad de manera directa esté abierta a cualquier ciudadano o ciudadana, y que se elimine ‘que tenga un interés jurídicamente protegido, de conformidad con la Constitución’, para que diga: ‘o de las personas de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley’. Aunque me quede sola otra vez, creo que es lo jurídicamente justo, y el único mecanismo que restablece el daño que se hizo cuando se eliminó del artículo 50 la prerrogativa ciudadana de incoar de manera directa la inconstitucionalidad de toda norma o todo acto jurídico. El que tenga oídos para oír, que oiga, y el que no, que se haga el sordo”.

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

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*

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*determinación mediante un acto e intentar la acción directa, popular, ante el Tribunal Constitucional. Estamos avanzando, probablemente no en los propósitos que todos soñemos, pero la mejor ley, aprendí, en los primeros años de mi ejercicio como legislador, no es la que yo pretendo, sino la que es materialmente posible en un momento histórico determinado. Cuando la preservación del patrimonio cultural, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio histórico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio urbanístico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio artístico nacional, otro derecho difuso; la preservación arquitectónica y arqueológica, otro de los derechos difusos. ¡No es verdad que son sólo tres derechos difusos que estamos estableciendo!, tenemos derechos difusos y por tanto el derecho a la potestad de cualquier ciudadano a intentar una acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué?, si la Constitución del año 1994 pretendía establecer que era un derecho de todo ciudadano la acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué razón estableció al Presidente 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*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

avance o retroceso?, ¡improtestable avance!, ¡improtestable! Y no es verdad que se quiere elitizar, no es verdad que se quiera ‘elitizar’, como se busca, probablemente, algún titular en el día de mañana no lo podemos permitir, porque aquí no hay ni malos ni buenos legisladores, aquí no hay ni patriotas, ni antipatriotas, aquí nosotros, como hicieron los españoles en el año 1978, fueron capaces de asumir, cada partido, para ajustar una Constitución que les permitiera la vida pacífica en democracia después de la transición de esa prolongada dictadura de Franco, fueron a votar por las posiciones partidarias y tienen una Constitución a la que se le movilizaron millones de personas en contra, diciendo: ‘Ésta no es mi Constitución’, afortunadamente es la minoría la que está con esas ‘voces agoreras’ en República Dominicana, minoría que respetamos, fragmentos que respetamos y aceptamos su movilización y su protesta, pero esta Constitución, que hoy aprobamos, y ese Tribunal Constitucional, en esa fórmula, es correcta. Apoyamos la propuesta de Pelegrín Castillo de que los estados de excepción no 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria'. Es decir, que ahí sólo se está agregando una 'y', es el mismo texto. Apoyamos la Comisión. Al 190. La propuesta del Partido de la Liberación Dominicana, suscrita por el Partido Revolucionario Dominicano, dice: 'El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancias del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo. 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares. 4) Cualquier otra materia que disponga la ley'. ¿Por qué estamos estableciendo 'cualquier otra materia que disponga la ley'? ¡Señores, para no trancar el juego! ¿Por qué todas las potestades, todas las atribuciones, los legisladores que fueron a la Asamblea Nacional en el año 2009 le tuvieron que decir a los legisladores de las próximas décadas, a los valores democráticos variables de las futuras generaciones tenemos que decirles todas las atribuciones?, déjenles algo a los legisladores del futuro. En consecuencia, particularmente yo entiendo que en algún momento se va a incorporar los recursos de apelación contra las acciones de 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 (...)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

Ahora, os toca determinar si nos acogemos a mantener el criterio de un interés jurídicamente protegido, que ya hay jurisprudencia, o si decidimos generar un ambiente donde cualquier ciudadano pueda accionar en el control concentrado, que es lo que estamos discutiendo 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

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acumuladas a partir del 1994, con el control concentrado, fijemos un criterio hacia futuro para poder evaluar el criterio que hoy se presenta en el artículo 190.

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

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

93. No cabe dudas de que la posición defendida por el asambleísta Valentín Jiminián, no solo es la correcta, sino que, además, fue apoyada mayoritariamente por los demás los asambleístas, pues es importante tener en 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad, propuesta que no fue acogida, ya que el texto que rige la materia, artículo 22 de la Constitución vigente, no lo contempla.²⁹

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

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

²⁹ El texto relativo a los derechos de ciudadanía fue discutido en la sesión de la Asamblea Revisora de fecha 29 de septiembre de 2009 y, según se indica en el acta núm. 045, levantada en la referida fecha, en la propuesta hecha por la comisión verificadora sobre el tema se consideró el derecho a accionar en inconstitucionalidad como uno de los derechos de ciudadanía. Sin embargo, el asambleísta Alejandro Montas solicitó que se excluyera dicho derecho, solicitud que fue acogida, con una votación de 112 votos a favor y 48 en contra. Actualmente los derechos de ciudadanía están consagrados en el artículo 22 de la Constitución, texto según el cual: “Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; 2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo; 3) Ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes; 4) Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto; 5) Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*constitucional de la supremacía, se presume que por ello ese interés en la constitucionalidad está “jurídicamente protegido”.*³⁰

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”³¹, 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.³²

98. Nuestra posición estuvo motivada en el dato estadístico relativo a que las acciones que se habían incoado hasta la fecha provenían de particulares y no del Presidente de la República ni de los Presidentes de las Cámaras del Congreso. A partir de esta realidad consideramos la necesidad de una interpretación flexible del texto de referencia, posición a la cual no renunciamos, pero sin llegar al extremo de presumir el interés legítimo y jurídicamente protegido e instaurar pretorianamente la acción popular.

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

³⁰ 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.

³¹ 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

³² Hermógenes Acosta, El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución”, Editora Búho, S.A., Santo Domingo, República Dominicana, 2010, pp. 260-270, particularmente véase p. 268

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

100. No me parece que en el sistema de justicia constitucional vigente en nuestro país pueda implementarse la figura de la “acción popular” sin modificar el artículo 185 de la Constitución, pues si bien es cierto que todos los ciudadanos tenemos un derecho fundamental a la supremacía de la Constitución, no menos cierto es que una cosa es ser titular de este derecho y otra muy distinta es el derecho a acceder directamente y sin condiciones al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad.³³

Conclusiones

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

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

³³ Eduardo Jorge Prats considera que frente a las leyes inconstitucionales existe un derecho implícito a la supremacía constitucional. Véase *Derecho Constitucional, Jus Novum*, Santo Domingo, República Dominicana, volumen I, pp.530-532, en particular la p. 532. En este mismo sentido Cristóbal Rodríguez Gómez sostiene que en la lógica del control de constitucionalidad todos somos interesados en reclamar el respeto de la supremacía de la Constitución, véase *Constitución Comentada*, 2015, pp. 404-405.

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

114 que asistieron a la referida sección del 9 de octubre de 2009) prefirieron el modelo semiabierto, al cual ya nos hemos referido.

De manera que hubo una posición clara y expresa del constituyente dominicano de no consagrar la figura de la “acción popular”. En este mismo orden, es importante destacar que, por una parte, de los derechos de ciudadanía que se contemplaban en el proyecto de reforma constitucional fue eliminado el derecho a accionar en inconstitucionalidad y, por otra parte, en el proyecto de ley orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales, artículo 28.2, se establecía que el “interés legítimo y jurídicamente protegido” se presumía, lo que suponía que el accionante no tenía que acreditarlo. Esta presunción tampoco fue aprobada.

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

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

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, 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 el Partido Revolucionario Moderno (PRM), contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana, en fecha doce (12) de junio del dos mil veinte (2020); y los decretos números 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).

1.2. El accionante procura la inconstitucionalidad de la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana, en fecha doce (12) de junio del dos mil veinte (2020); y los decretos números 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), por ser, alegadamente, contrarios a los artículos 22, 40.15, 110 y 138 de la Constitución.

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha dispuesto la inadmisibilidad de la acción directa por haber desaparecido el objeto de la presente acción directa en inconstitucionalidad, en razón de que las normas impugnadas han dejado de existir en nuestro ordenamiento jurídico. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del Tribunal en cuanto a la presente acción de

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad, pero salva el voto con relación a los motivos para decretar la legitimación activa del Partido Revolucionario Moderno (PRM), que indudablemente ha demostrado haber sido afectada por las disposiciones contenidas en los actos impugnados, situación que debe ser probada por el accionante y no presumirse para los particulares, 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 jurídicamente protegido. **2.2** Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional.

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

2.1.1. En el caso que nos ocupa se ha verificado que bajo el título sobre la legitimación activa o calidad del accionante, el consenso le ha conferido al Partido Revolucionario Moderno (PRM), calidad para accionar en inconstitucionalidad, contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana, en fecha doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos números 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), entre otros motivos, por los que citamos textualmente a continuación:

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“8.1. Con relación a la legitimación activa o calidad para accionar en inconstitucionalidad por ante este tribunal, y partir del precedente contenido en la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), la misma será considerada una presunción de que tienen calidad para accionar las personas físicas cuando se identifique que gozan de sus derechos de ciudadanía, de conformidad con los artículos 2, 6, 7, y 185.1 de la Constitución de la República. En cambio, cuando se trate de personas morales, tal presunción deriva de que se encuentre regularmente registrada conforme a la ley, y ostente personalidad jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, además de que pruebe tener una relación entre el objeto que persigue, o bien un derecho del que sea titular y entre en la aplicación de la norma impugnada.

8.2. En ese sentido, este Tribunal Constitucional estima que el accionante, Partido Revolucionario Moderno, tiene calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, por estar regularmente registrado conforme a la ley y ostentar personalidad jurídica como partido político para actuar en justicia, de ahí que se encuentra habilitado para accionar en inconstitucionalidad en la especie.”

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



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

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

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

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

Artículo 37 de la Ley No. 137-11. *“Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de*

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.*³⁴

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

³⁴ Nogueira Alcalá, Humberto. “La Legitimación Activa en los Procedimientos ante los Tribunales Constitucionales de América del Sur”. Revista Ius et Praxis, Año 10, No. 2, 2004, p.202.

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Venezuela³⁵.

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

“una particularidad de la acción directa de inconstitucionalidad dominicana, consiste en la legitimación de ‘cualquier ciudadano con interés legítimo y jurídicamente protegido’, lo que implica una variante de las fórmulas adoptadas en algunos países latinoamericanos que prevén especies de

³⁵ Brewer-Carías, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley No. 137-11, Organica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Revistas Estudios Constitucionales, año 9, No. 1, 201, p.324.

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

‘acciones populares de inconstitucionalidad’ (Colombia y Venezuela) y que se han venido extendiendo a otros países de nuestra región (El Salvador, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú. En este último país con un requerimiento de un determinado número de firmas). Pareciera que la fórmula dominicana se acerca más a las previstas en Uruguay, Honduras o Paraguay que restringen la legitimación, a través de derecho legítimo, personal y directo que requiere cualquier persona para ejercitar la acción³⁶’.

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

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

2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional

2.2.1. En la especie el Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de las personas jurídicas ha incurrido, como diría Eto Cruz, Gerardo³⁷ en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado:

“8.1. Con relación a la legitimación activa o calidad para accionar en inconstitucionalidad por ante este tribunal, y partir

³⁶ Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ.

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

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del precedente contenido en la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), la misma será considerada una presunción³⁸ de que tienen calidad para accionar las personas físicas cuando se identifique que gozan de sus derechos de ciudadanía, de conformidad con los artículos 2, 6, 7, y 185.1 de la Constitución de la República. En cambio, cuando se trate de personas morales, tal presunción³⁹ deriva de que se encuentre regularmente registrada conforme a la ley, y ostente personalidad jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, además de que pruebe tener una relación entre el objeto que persigue, o bien un derecho del que sea titular y entre en la aplicación de la norma impugnada.”

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

2.2.3. En efecto, muchos autores concuerdan en afirmar que, si bien la función de la jurisdicción constitucional reside en la interpretación vinculante de una Constitución dotada de fuerza normativa y de primacía, y que su influencia reside en su competencia de interpretación, los límites de su jurisprudencia se encuentran precisamente en la Constitución⁴⁰. 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

³⁸ Subrayado nuestro

³⁹ Subrayado nuestro

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

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reconocido en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, que ‘(...) es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad’, en el fondo se está admitiendo que este Colegiado, actuando con lealtad constitucional y jurídica, es el intérprete de la voluntad del poder originario, atendiendo a que su fin es darle un sentido vivo, dúctil y omnicomprendido a la Constitución. Pero debe quedar claro (...) que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su ‘vocero’”.⁴¹

2.2.4. Finalmente, manifestamos nuestro desacuerdo respecto del giro que ha obrado en el desarrollo de la cuestión relativa a la noción de legitimación activa o calidad del accionante debido a que resulta absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del art. 185 de la Constitución de 2010 que señala que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido”.

Conclusión: En vista de lo antes expuesto, la jueza que suscribe sostiene que aunque lo deseable hubiese sido que el Constituyente instituyera una acción popular, no podría el juez constitucional decidir lo que le gustaría que existiese en el texto analizado, pues esa no es su labor, por cuanto tiene límites en materia de interpretación y tales límites están en la propia Constitución. Además, este tribunal no está facultado para retomar la discusión de este asunto que ya fue sancionado por el Poder Constituyente y modificarlo, dado que ya es letra viva en nuestra Carta Magna.

Tal y como hemos desarrollado en los fundamentos del presente voto y al tenor del criterio que hemos esbozado de forma reiterada desde la creación de esta jurisdicción constitucional en el año 2012, afirmamos que es absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que

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

Expediente núm. TC-01-2020-0029, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el Partido Revolucionario Moderno (PRM) contra la Resolución núm. 67-20, dictada por el Congreso Nacional de la República Dominicana el doce (12) de junio del dos mil veinte (2020), y los decretos núms. 213-20 y 214-20, emitidos por el Poder Ejecutivo el día doce (12) de junio del dos mil veinte (2020).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 cualquier persona, sea física o jurídica pueda accionar en inconstitucionalidad.

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 disposiciones contenidas en los actos impugnados, les concernían al Partido Revolucionario Moderno (PRM), y de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad le causaría un beneficio, por lo que está legitimada 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