



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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0402/20**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución num.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).

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; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Antonio 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 del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



# República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## I. ANTECEDENTES

### 1. Descripción de la norma impugnada en inconstitucionalidad

1.1 La parte accionante, señores Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez, interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, creado mediante la Resolución núm. 2669-2009, emitida por la Suprema Corte de Justicia el diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009). El referido artículo contiene el siguiente texto:

*Artículo 35. Para ser admitidos como fundamento de un asiento registral, las decisiones judiciales, las aprobaciones de las Direcciones Regionales de Mensuras Catastrales y los actos convencionales que constituyen, transmiten, declaren, modifiquen o extingan derechos reales, cargas y/o gravámenes sobre inmuebles, podrán redactarse en forma auténtica o bajo firma privada, en cualquier caso, se observarán además de las formalidades comunes a tales actos los siguientes requisitos:*

*a) Se redactarán en castellano, con letras claras, sin abreviaturas, interlíneas, raspaduras ni blancos; debiendo expresarse con toda claridad y concisión su objeto, así como todo cuanto ellos hayan pactado y convenido; indicará el lugar, día, mes, año de su otorgamiento; los nombres, profesión, ocupación, nacionalidad, estado, nombre del cónyuge, domicilio y residencia y demás datos relativos a la Cédula de Identidad y Electoral de las partes; se hará referencia del Certificado de Título y a la Designación Catastral del inmueble de que se trata, y siempre se empleará en la determinación de las medidas el sistema métrico decimal.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b) Los errores que se cometan o las adiciones que se convengan hacer, se expresarán en el margen y se salvarán copiándolas íntegramente al fin del acto. La nota al margen será firmada por las partes.*
- c) Cuando el acto sea hecho bajo escritura privada, las firmas serán necesariamente legalizadas por un Notario o cualquier otro funcionario competente.*
- d) Si el acto engendra obligación, traspaso o descargo y sus autores o uno de ellos no supiere o no pudiere firmar, podrán poner sus marcas o impresiones digitales, siempre que se haga ante dos testigos y que el acto sea jurado ante un Notario u oficial público competente”.*

### **2. Pretensiones del accionante**

2.1. La parte accionante, señores Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez, mediante instancia depositada en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el seis (6) de marzo de dos mil dieciocho (2018), presentó una acción directa de inconstitucionalidad en la que pretende que este tribunal declare la inconstitucionalidad del artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm. 2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009), alegando que dicho artículo transgrede la Constitución de la República en sus artículos 69, 73, 74, 113 y 149 154, y la Ley núm. 108-2005, en sus principios VII, VIII, y los artículos 3, párrafo II, y 122 de esta ley, así como el artículo 2127 del Código Civil dominicano.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 3. Infracciones constitucionales alegadas

Los accionantes, Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez, invocan la inconstitucionalidad del referido artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, por considerar que este infringe los artículos 69, 73, 74, 113 y 149 154, de la Constitución y la Ley núm. 108-2005 en sus principios VII, VIII, y sus artículos 3, párrafo II, y 122, así como el artículo 2127 del Código Civil dominicano, los cuales establecen lo siguiente:

*3.1. Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: 1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita; 2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley; 3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable; 4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa; 5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa; 6) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo; 7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio; 8) Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley; 9) Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia; 10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.*



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

3.3. *Artículo 74.- Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: 1) No tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza; 2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad; 3) Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado; 4) Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.*

3.4. *Artículo 113.- Leyes ordinarias. Las leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara.*

3.5. *Artículo 149.- Poder Judicial. La justicia se administra gratuitamente, en nombre de la República, por el Poder Judicial. Este poder se ejerce por la Suprema Corte de Justicia y los demás tribunales creados por esta Constitución y por las leyes. Párrafo I.- La función judicial consiste en administrar justicia*

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*para decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. Su ejercicio corresponde a los tribunales y juzgados determinados por la ley. El Poder Judicial goza de autonomía funcional, administrativa y presupuestaria. Párrafo II.- Los tribunales no ejercerán más funciones que las que les atribuyan la Constitución y las leyes. Párrafo III.- Toda decisión emanada de un tribunal podrá ser recurrida ante un tribunal superior, sujeto a las condiciones y excepciones que establezcan las leyes.*

*3.6. Artículo 154.- Atribuciones. Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: 1) Conocer en única instancia de las causas penales seguidas al Presidente y al Vicepresidente de la República; a senadores, diputados; jueces de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal Constitucional; ministros y viceministros; Procurador General de la República, jueces y procuradores generales de las cortes de apelación o equivalentes; jueces de los tribunales superiores de tierras, de los tribunales superiores administrativos y del Tribunal Superior Electoral; al Defensor del Pueblo; a miembros del Cuerpo Diplomático y jefes de misiones acreditados en el exterior; miembros de la Junta Central Electoral, de la Cámara de Cuentas y de la Junta Monetaria; 2) Conocer de los recursos de casación de conformidad con la ley; 3) Conocer, en último recurso, de las causas cuyo conocimiento en primera instancia sea competencia de las cortes de apelación y sus equivalentes; 4) Designar, de conformidad con la Ley de Carrera Judicial, los jueces de las cortes de apelación o sus equivalentes, de los juzgados de primera instancia o sus equivalentes, los jueces de la instrucción, los jueces de paz y sus suplentes, los jueces de cualesquier otros tribunales del Poder Judicial creados por la Constitución y las leyes.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

Los accionantes fundamentan su acción de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en los siguientes:

*4.1 Que la Suprema Corte de Justicia, al establecer en el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos que los actos convencionales que constituyen, transmiten, declaren, modifiquen o extingan derechos reales, cargas y/o gravámenes sobre inmuebles, podrán redactarse en forma auténtica o bajo firma privada, viola el principio constitucional de separación de poderes, se arroga funciones propias del Congreso Nacional, al legislar modificando la ley bajo el pretexto de su poder reglamentario, establecido en el artículo 122 de la ley.*

*4.2 Que la Ley 108-05, al derogar expresamente la Ley 1542 de Registro de Tierras, eliminó, el artículo que establecía que las hipotecas podían consentirse, por acto auténtico o bajo firma privada, estableciendo en sus principios y articulados la aplicación supletoria del derecho común, Código Civil y su artículo 1127, que establece que La hipoteca convencional no puede consentirse, sino por acto que se haya hecho en forma auténtica, ante dos notarios, o ante uno asistido por dos testigos.*

*4.3 Que el Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio; Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Y en el caso que nos ocupa, al modificar reglamentariamente el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, la ley 108-05 y el artículo 1127, viola la Constitución.*

*4.4 Que la Constitución de la República establece: Artículo 113.- Leyes ordinarias. Las leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara.*

*4.5 Que el artículo 154 de la Constitución de la República que establece las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, no otorga entre ellas, la potestad de aprobar leyes o modificarlas mediante su potestad reglamentaria, transcribimos dicho artículo: Artículo 154.- Atribuciones. Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: 1) Conocer en única instancia de las causas penales seguidas al Presidente y al Vicepresidente de la República; a senadores, diputados; jueces de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal Constitucional; ministros y viceministros; Procurador General de la República, jueces y procuradores generales de las cortes de apelación o equivalentes; jueces de los tribunales superiores de tierras, de los tribunales superiores administrativos y del Tribunal Superior Electoral; al Defensor del Pueblo; a miembros del Cuerpo Diplomático y jefes de misiones acreditados en el exterior; miembros de la Junta Central Electoral, de la Cámara de Cuentas y de la Junta Monetaria; 2) Conocer de los recursos de casación de conformidad con la ley; 3) Conocer, en último recurso, de las causas cuyo conocimiento en primera instancia sea competencia de las cortes de apelación y sus equivalentes; 4) Designar, de conformidad con la Ley de Carrera Judicial, los jueces de las cortes de apelación o sus equivalentes, de los juzgados de primera instancia o sus equivalentes, los jueces de la instrucción, los jueces de*





## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*paz y sus suplentes, los jueces de cualesquier otros tribunales del Poder Judicial creados por la Constitución y las leyes.*

*4.6 Que, si bien cierto que el artículo 149 de la Constitución establece que La justicia se administra gratuitamente, en nombre de la República, por el Poder Judicial. Este poder se ejerce por la Suprema Corte de Justicia y los demás tribunales creados por esta Constitución y por las leyes, en modo alguno faculta a la Suprema para crear o modificar la ley, lo que se reafirma en el párrafo II de dicho artículo que dice: Los tribunales no ejercerán más funciones que las que les atribuyan la Constitución y las leyes. Y en modo alguno permite que, en su función reglamentaria, puede legislar modificando la ley; o poniendo donde el legislador no puso.*

*4.7 Que el principio VIII y el artículo 3 párrafo II de la ley 108-05, establecen que: Para suplir duda, oscuridad, ambigüedad o carencia de la presente ley, se reconoce el carácter supletorio del derecho común, y la facultad legal que tienen los Tribunales Superiores de Tierras y la Suprema Corte de Justicia a estos fines. El derecho común será supletorio de la presente ley.*

*4.8 Que el principio VII de la ley 108-05 establece claramente que: Cuando existe contradicción entre esta ley y sus reglamentos, prevalece la presente ley.*

*4.9 Que el Reglamento General de Registros de Títulos en su Artículo 35 (Modificado por Resolución núm. 1337, del 12 de julio de 2007). Establece y los actos convencionales que constituyen, transmiten, declaren, modifiquen o extingan derechos reales, cargas y/o gravámenes sobre inmuebles, podrán redactarse en forma auténtica o bajo firma privada, en cualquier caso se observarán además de las formalidades comunes a tales actos los siguientes requisitos, que constituye una usurpación de funciones, al establecer una*

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*modificación a la ley 108-05 y una derogación tácita del artículo 1127 del Código Civil, por lo que los contratos bajo firma privada, no tienen fuerza legal para constituir privilegios hipotecarios, por lo que los mismos se convierten en deudas simples y por lo tanto no son títulos ejecutorios.*

### **5. Pruebas Documentales**

Entre los documentos que figuran en el expediente de la presente acción directa de inconstitucionalidad están los siguientes:

1. Copia fotostática del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm. 2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).
2. Copia fotostática del escrito sobre la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm. 2669-2009.
3. Opinión de la Suprema Corte de Justicia, presentada el ocho (8) de junio de dos mil dieciocho (2018).
4. Opinión de la Procuraduría General de la República, recibida el doce (12) de abril de dos mil dieciocho (2018).

### **6. Celebración de audiencia pública**

6.1. Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm. 2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el once (11) de junio de dos mil dieciocho (2018). A dicha audiencia comparecieron las partes, quedando el expediente, en virtud de la ley, en estado de fallo.

### **7. Intervenciones Oficiales**

En la especie, intervinieron y emitieron su opinión la Procuraduría General de la República y la Suprema Corte de Justicia, órganos que presentaron sus consideraciones en la forma indicada en los párrafos insertados a continuación.

#### **7.1 Opinión del Procurador General de la República**

El procurador general de la República es de opinión que la acción directa de inconstitucionalidad sea rechazada. Para justificar dicha opinión alega, en síntesis, lo siguiente:

*7.1.1. Que de acuerdo a las disposiciones precedentemente citadas, vale consignar que los argumentos de la presente acción de inconstitucionalidad no nos permiten apreciar una contradicción de los mismos con los principios constitucionales que garantizan los derechos fundamentales, la tutela judicial efectiva y debido proceso, por lo que, en aras de ser coherentes con la elevada misión que la Constitución y las leyes ponen a cargo del Ministerio Público y sin desmedro de los razonamientos vertidos en la presente acción de inconstitucionalidad, hemos de convenir que las disposiciones de la referida resolución en modo alguno contraviene las disposiciones constitucionales alegadas. Es en ese sentido, entendemos, procede rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad, por no ser las disposiciones del artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución No. 2669-2009, de fecha 10 de septiembre de 2009, contraria al espíritu de los artículos 69, 73, 74, 113, 149 y 154 de la Constitución de la República.*

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm. 2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.1.2. *Siendo los criterios de admisibilidad condiciones de legitimidad procesal de las acciones y recurso, teniendo como base los presupuestos clasificatorios enunciados precedentemente, y en virtud a las disposiciones contenidas en los artículos 29 numeral 2, de la Ley núm. 821 del 21 de noviembre de 1927; artículo 14, literal h), y artículo 16 de la Ley 25-91; artículos 2, párrafo II y principio 8 de la Ley 107-13 de fecha 6 de agosto de 2013; artículos 6, 69, 73 74, 113, 149, 154, 185.1 de la Constitución de la República; y el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución No. 2669-2009, de fecha 10 de septiembre de 2009, y los artículos 36 y 37 de la Ley 137-11, de fecha 13 de junio de 2011. El Ministerio Público tiene a bien solicitaros lo siguiente:*

*PRIMERO: En cuanto a la forma: Que sea declarada ADMISIBLE la Acción Directa de Inconstitucionalidad, interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez de Noble, en contra del artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución No. 2669-2009, de fecha 10 de septiembre de 2009, por haber sido formulada de conformidad con la ley”.*

*SEGUNDO: En cuanto al fondo: RECHAZAR la acción Directa de Inconstitucionalidad, interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina Ana María Vallejo Jiménez de Noble, en contra del artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución No. 2669-2009, de fecha 10 de septiembre de 2009, por no vulnerar garantías y derechos fundamentales consagrados en la Constitución dominicana.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 7.2. Opinión de la Suprema Corte de Justicia

La Suprema Corte de Justicia es de opinión que la acción directa de inconstitucionalidad sea declarada inadmisibile. Para justificar dichas pretensiones alega, en síntesis, lo siguiente:

*7.2.1. DE MANERA INCIDENTAL: Sobre la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad, por no exponer los accionantes de forma clara y precisa, las infracciones constitucionales alegadas.*

*7.2.2. Honorables Magistrados, cierto es que el sistema de justicia constitucional está basado en el "principio de informalidad", como uno de sus principios rectores, según el contenido del numeral 9 del artículo 7 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (en adelante la "LOTCP"). Este último, copiado a la letra, dispone que "Los procesos y procedimientos constitucionales deben estar exentos de formalismos o rigores innecesarios que afecten la tutela judicial efectiva.*

*7.2.3. Sin embargo, Honorables Magistrados, el principio de informalidad no significa, en modo alguno, que los procesos y procedimientos constitucionales carezcan absolutamente de formalidades, puesto que el texto legal se refiere únicamente a los "formalismos o rigores procesales innecesarios", lo que trae como consecuencia -utilizando un razonamiento a contrario- que sólo serán exigidas las que resulten absolutamente imprescindibles.*

*7.2.4. En la especie, aun tratándose de un proceso de control concentrado de constitucionalidad, de una marcada naturaleza abstracta y objetiva, la jurisprudencia de ese Tribunal Constitucional, apoyándose en la doctrina establecida por la Corte Constitucional de Colombia, no ha obviado la*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*oportunidad para sentar las bases jurídicas necesarias para el juzgamiento formal de un proceso de tales características. Y es que la acción directa de inconstitucionalidad no está exenta de rigores: para su admisibilidad, de acuerdo a lo desarrollado por ese Honorable Tribunal, se hace exigible que el Accionante concrete sus pretensiones; esto es, que establezca con precisión cómo se materializa la denominada "infracción constitucional". A continuación, lo plasmado certeramente por el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0062/12, de fecha 29 de noviembre de 2012:*

*7.2.5. La presente acción de inconstitucionalidad comporta tres situaciones que impiden el examen de los alegatos a que ésta se contrae. En primer lugar, el accionante no le expresa al tribunal las razones por las cuales existe infracción constitucional en la ejecución de la ley sobre hidrocarburos, limitándose a señalar varios artículos de la Constitución sin cuestión.*

*7.2.6. En segundo orden, tampoco aporta y mucho menos enuncia las resoluciones que dice haber emitido al subsumir los mismos al caso en Secretaría de Estado de Industria y Comercio, en consecuencia, el fundamento de esta instancia carece de los elementos que justificarían una acción en inconstitucionalidad, pues en éstas es preciso identificar objetivamente una norma jurídica que colida con la Constitución.*

*7.2.7. En tercer lugar, el fundamento de la acción es una alegada ilegalidad en la ejecución de una ley lo que se circunscribe a un control de legalidad de un acto administrativo que escapa al control de este tribunal constitucional (...) sobre este punto la Corte Constitucional de Colombia ha señalado lo siguiente "El juicio de constitucionalidad de una norma requiere como condición irredimible la de determinar, mediante la exposición razonada y ponderada del concepto de la violación, si existe una oposición objetiva entre*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*el contenido de la disposición enjuiciada que sobre ese particular la Constitución política.*

*7.2.8. Es como resultado de esa confrontación que el juez constitucional puede establecer si la norma acusada se somete o no al ordenamiento supralegal que se dice desconocido (...) Una de las cuestiones fundamentales para los jueces decidir en materia de justicia constitucional, es determinar en base a lo argumentado por las partes, cuál ha sido la infracción constitucional denunciada, de conformidad con lo señalado en el artículo 6 de la Ley 137-11 del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales; en base de lo cual es que los jueces motivan razonadamente la decisión. Sin embargo, tal y como precedentemente se ha indicado, en la especie el accionante denuncia una alegada ilegalidad de la ejecución parcial de una ley de parte de la autoridad administrativa, lo cual, como se indicó, escapa al control de este tribunal; de ahí que la presente acción se torna inadmisibile.*

*7.2.9. Dicha línea jurisprudencial ha sido reafirmada por ese Tribunal, en tanto exige que el accionante identifique de manera clara las infracciones constitucionales alegadas y, al mismo tiempo, realice una confrontación entre éstas y nuestra Norma Suprema. Así, ese Tribunal ha considerado: "En relación con el pedimento de que adicionalmente este Tribunal Constitucional se pronuncie de oficio en torno a la elección de los senadores, diputados y regidores por realizarse en alegada violación de los artículos 77 y 201 (párrafo II parte in fine) de la Constitución, la accionante, en el contexto de su acción, no hace una exposición o juicio de confrontación preciso de cómo las disposiciones de los referidos textos constitucionales vulneran alguna ley o parte de ella. De ahí que no se revela una contradicción objetiva y verificable entre el contenido de alguna disposición legal y el texto constitucional, cuando es este el fundamento esencial impuesto por el legislador para decidir en materia de justicia constitucional, a partir de las disposiciones del artículo 6*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, por lo que tal pedimento deviene inadmisibile.*

*7.2.10. En la especie, Honorables Magistrados, se verifican —con asombrosa exactitud— los mismos presupuestos bajo los cuales ese Tribunal Constitucional estableció su precedente TC/0062/12, citado con anterioridad. Y es que, al observar con detenimiento la acción interpuesta ante vosotros, Honorables Magistrados, resulta imposible determinar de qué forma se produce la "infracción constitucional", pues, la parte accionante no han explicado como la Resolución núm. 2669-2009 vulnera algún principio, valor o precepto constitucional, sino que, por el contrario, éste se limita a expresar que la SCJ, al dictar el acto impugnado, transgredió la división de poderes estatales.*

*7.2.11. Obviamente, Honorables Magistrados, de dicha aseveración no se puede derivar una infracción constitucional, conforme al artículo 6 de la Ley núm. 137-11, puesto que no se ha explicado, de razonada y ponderada, cómo la Resolución núm. 2669-2009 contradice a la Constitución de la República.*

*7.2.12. Resulta evidente que la acción de inconstitucionalidad intentada por los señores Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez no cumple con las condiciones mínimas exigidas por el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, puesto que, reiteramos, no contiene expone los fundamentos, en forma clara y precisa, de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.*





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

#### 8. Competencia

6.1. Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185.1 de la Constitución de la República, y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

#### 9. Legitimación activa

9.1. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad está condicionada, en relación con las personas físicas y morales, a que se demuestre un interés legítimo y jurídicamente protegido. En efecto, el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone que *las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido*. De igual forma, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece que *la acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido*.

9.2. Al respecto, el Tribunal, mediante la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), (...) *dilató el apercibimiento de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que cualquier*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

9.3. En ese sentido, sigue indicando este tribunal,

*(...) que 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 núm. 137-11.*

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

9.4. Este tribunal constitucional considera que los accionantes, Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez, cuentan con la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, de conformidad con el referido artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República, debido a que, en su condición de ciudadanos dominicanos, se ven directa y jurídicamente afectados por las disposiciones del artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm. 2669-2009, del diez (10) de septiembre del dos mil nueve (2009).

### **10. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad**

10.1. Los accionantes, Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez, invocan la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 35, del

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm. 2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reglamento General de Registro de Títulos, por considerar que viola los artículos 69, 73, 74, 113 y 149 154, de la Constitución de la República, y la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario, en sus principios VII, VIII, y los artículos 3, párrafo II, y 122, así como el artículo 2127 del Código Civil dominicano.

10.2. Al analizar el escrito contentivo de la instancia de la presente acción de inconstitucionalidad, este tribunal constitucional ha observado que la parte accionante se limita a simplemente enunciar varios preceptos constitucionales y artículos de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario, así como un artículo de nuestro Código Civil, señalando que la disposición reglamentaria argüida resulta violatoria del texto supremo y contraviene la indicada ley especial; sin embargo, no expone los presupuestos argumentativos mínimos que permitan determinar de qué manera el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, objeto de control de constitucionalidad, transgrede la Norma Suprema. En efecto, en la especie, la parte accionante se limita tan solo a exponer en su acción lo siguiente:

*Que la Suprema Corte de Justicia, al establecer en el artículo 35 del reglamento de Registro de Títulos que los actos convencionales que constituyen, transmiten, declaren, modifiquen o extingan derechos reales, cargas y/o gravámenes sobre inmuebles, podrán redactarse en forma auténtica o bajo firma privada, viola el principio constitucional de separación de poderes, se arroga funciones propias del Congreso Nacional, al legislar modificando la ley bajo el pretexto de su poder reglamentario, establecido en el artículo 122 de la ley”.*

*Que la Ley 108-2005, al derogar expresamente la Ley 1542 de Registro de Tierras, eliminó, el artículo que establecía que las hipotecas podían consentirse, por acto auténtico o bajo firma privada, estableciendo en sus*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*principios y articulados la aplicación supletoria del derecho común, Código Civil y su artículo 1127, que establece que La hipoteca convencional no puede consentirse, sino por acto que se haya hecho en forma auténtica, ante dos notarios, o ante uno asistido por dos testigos”.*

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

10.4. Si bien es cierto que el sistema de justicia constitucional está basado en el principio de informalidad como uno de sus principios rectores, según el contenido del numeral 9 del artículo 7 de la Ley núm. 137-11, este último, copiado a la letra, dispone que *los procesos y procedimientos constitucionales deben estar exentos de formalismos o rigores innecesarios que afecten la tutela judicial efectiva*, no menos cierto es que el principio de informalidad no significa, en modo alguno, que los procesos y procedimientos constitucionales carezcan absolutamente de formalidades mínimas; al respecto, el texto legal hace referencia únicamente a los formalismos o rigores procesales considerados innecesarios.

10.5. De acuerdo con lo desarrollado por este colegiado, la acción directa de inconstitucionalidad no está exenta de rigores para su admisibilidad; se hace exigible que el accionante fundamente y concrete claramente sus pretensiones, esto es, que establezca con precisión cómo se materializa la denominada infracción constitucional. En efecto, sobre esta cuestión, este tribunal constitucional ha establecido, entre otras decisiones relacionadas con



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el presente caso, entre las que se encuentran la TC/0197/14, del veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce (2014); TC/0535/19, del trece (3) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) y TC/0561/19, del once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), reiterando su criterio al respecto, en el sentido siguiente:

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

*10.7.2 Sobre la forma en que han debido ser redactadas las instancias de inconstitucionalidad antes de la entrada en vigencia del nuevo proceso constitucional, este tribunal ha sentado el siguiente precedente, el cual reitera en la especie: En ese orden de ideas y considerando que la presente acción directa en inconstitucionalidad fue incoada por ante la Suprema Corte de Justicia, cuando este órgano judicial tenía la facultad de ejercer el control concentrado de constitucionalidad, se precisa destacar que al momento de ser interpuesta la misma no existían disposiciones legales que reglamentara la forma en que debía redactarse la instancia, por lo que primaba el criterio fijado por esa Alta Corte en su sentencia del primero (01) de septiembre de mil novecientos noventa y cinco (1995), en la cual determinó el procedimiento a seguir en los casos de acción directa, y en la que estableció, entre otras cosas, que:*

*“...cuando esta Corte se aboca a ese análisis en virtud de los poderes*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*que le son atribuidos por la Constitución de la República, lo hace sin contradicción y, por tanto, sin debate, a la vista sólo de la instancia que la apodera y del dictamen u opinión, si se produjera, del Procurador General de la República, a quien se le comunica el expediente, lo que no es óbice para que aquellos que lo consideren útil en interés propio o general, hagan por escrito elevado a la Suprema Corte de Justicia, sus observaciones a favor o en contra del pedimento, máxime cuando dicha acción no implica un juicio contra el Estado u otra persona sino contra una disposición legal argüida de inconstitucional (...).*

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

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

*Acorde con lo anterior, todo escrito contentivo de una acción directa de inconstitucionalidad debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infraconstitucional cuestionado. En ese sentido, la jurisprudencia de este tribunal constitucional admite como requisito de exigibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, el señalamiento y justificación argumentativa de las normas constitucionales que resultan infringidas por el acto cuyo control*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*abstracto o concentrado de constitucionalidad se reclama, señalando que, sin caer en formalismos técnicos, los cargos formulados por el accionante deben tener: 1. Claridad: significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos; 2. Certeza: la infracción denunciada debe ser imputable a la norma infraconstitucional objetada; 3. Especificidad: debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionada vulnera la Constitución de la República; y, 4. Pertinencia: los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional y no legal o referida a situaciones puramente individuales. Este criterio ha sido sostenido por este tribunal en numerosas sentencias, tales como TC/0095/12, TC/0150/13, TC/0197/14, TC/012/14, TC/0359/14, TC/0281/15, entre otras.*

10.7. En la especie, este colegiado ha verificado que la instancia que contiene la acción directa de inconstitucionalidad objeto de tratamiento se limita a tan solo hacer una enunciación de artículos constitucionales y legales, sin que la parte accionante en inconstitucionalidad expusiera argumentos y precisiones que le permitieran al tribunal determinar de qué manera el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos contraviene la Constitución del Estado.

10.8. En virtud de la interpretación del artículo 38 de la Ley num.137-11, anteriormente expuesto, resulta que este tribunal constitucional no se encuentra en condiciones de poder evaluar la presente acción directa de inconstitucionalidad, toda vez que, en el caso no se evidencia que la tal acción intentada por los señores Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez haya cumplido con las condiciones mínimas exigidas por dicho artículo, puesto que, en la instancia que le sirve de base a la misma, no se





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

exponen en forma clara y precisa los fundamentos de su acción de inconstitucionalidad, razón por la cual resulta inadmisibile.

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

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

### **DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** inadmisibile la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez, contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, emitido mediante la Resolución núm. 2669-2009, del diez (10) de septiembre del dos mil nueve (2009), por los motivos anteriores.

**SEGUNDO: DECLARAR** el presente proceso libre de costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**TERCERO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, los señores Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez, a la Procuraduría General de la República, y a la Suprema Corte de Justicia, para su conocimiento y fines de lugar.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

### **VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS**

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

Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de 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*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”.*

### **Introducción**

1. En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad fue incoada por el señor Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez, contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución num.2669-2009, de fecha diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).
2. Mediante la decisión tomada por la mayoría se declara inadmisibles la indicada acción directa de inconstitucionalidad, decisión que nosotros compartimos.
3. Sin embargo, hemos querido dejar constancia de este voto salvado, porque consideramos incorrecta la argumentación desarrollada respecto de la legitimación de las personas físicas para accionar en inconstitucionalidad.
4. En el presente voto salvado demostraremos que en el sistema de justicia constitucional dominicano no existe la “acción popular” en materia de control directo de inconstitucionalidad, es decir, que la sola condición de ciudadano no habilita para cuestionar la constitucionalidad de una norma, sino que las personas que accionen deben acreditar que tienen un “*interés legítimo y jurídicamente protegido*”, en aplicación del artículo 185 de la Constitución, texto en el cual se establece que:

*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*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo; 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares; 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.*

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

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

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

9. En efecto, en el modelo alemán sólo están legitimados para accionar en inconstitucionalidad el gobierno federal, un gobierno de un *Land* o un tercio de los miembros del *Bundestag*, según se establece en el artículo 93.1, núm. 2, artículos 13, núm. 6 y 76 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal.<sup>1</sup> Como se advierte, este sistema es aún más cerrado que el español, en la medida que, por una parte, el órgano equivalente al defensor del pueblo carece de dicha capacidad procesal y, por otra parte, solo una de las dos cámaras que componen el Parlamento tienen legitimación, en la medida de que Bundesrat carece de dicha legitimación.

10. El modelo español sigue esta misma tendencia, ya que puede accionar en inconstitucionalidad el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50

---

<sup>1</sup> Peter Häberle, El Tribunal Constitucional como Tribunal Ciudadano, El recurso constitucional de amparo, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2005, p. 97. Traducción y estudio preliminar de Joaquín Brage Camazano

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diputados o 50 senadores y los Órganos colegiados ejecutivos de la Comunidades Autónomas.<sup>2</sup> Como se aprecia, la posibilidad de que un ciudadano pueda apoderar al Tribunal Constitucional en este modelo está cerrada.

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

12. En este mismo orden, para Peter Häberle, la restricción del acceso al Tribunal Constitucional Federal alemán en materia de control abstracto de constitucionalidad tiene una justificación, la cual está referida a las trascendentes consecuencias que tienen para el sistema democrático las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional Federal alemán, cuando resuelve una acción directa de inconstitucionalidad.<sup>4</sup>

13. Compartimos la tesis expuesta por el autor, toda vez que la anulación de una norma jurídica genera un vacío en el sistema. No menos relevante es el hecho de que el objeto del control de constitucionalidad son los actos dictados por el Poder Legislativo o el Parlamento, en el caso particular de las leyes adjetivas, órgano que es donde reside el mayor nivel de legitimidad democrática (sus miembros son elegidos por el voto popular y el sistema deja abierta la

---

<sup>2</sup> Véase Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 746-747. Véase, igualmente, el artículo 162 de la Constitución española. Véase igualmente, a Francisco Tomás y Valiente, Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p.42.

<sup>3</sup> Peter Häberle, IBIDEM, p.96

<sup>4</sup>Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Pueblo<sup>5</sup>; en este modelo también se le reconoce legitimación a un grupo de mil ciudadanos; mientras que en el modelo peruano cinco mil ciudadanos pueden accionar.<sup>6</sup> Entendemos que son ejemplos válidos de sistemas semiabierto, porque si bien se condiciona la legitimación de un solo ciudadano, o se exige un número determinado de estos, dicha facultad no es exclusiva de órganos políticos.

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

16. Los sistemas que se consideran abiertos son aquellos en los cuales la sola condición de ciudadanos habilita para accionar en inconstitucionalidad, configurándose de esta forma, la figura de la “acción popular”<sup>7</sup>. Se trata de un

---

<sup>5</sup> Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 330

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

<sup>7</sup> Uno de los temas a los cuales el gran jurista austríaco, Hans Kelsen, prestó atención fue el relativo a la acción popular, respecto de la cual hizo las consideraciones que indicamos a continuación: La más fuerte garantía consistiría, ciertamente, en autorizar una *actio populares*: así, el Tribunal Constitucional estaría obligado a



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano<sup>8</sup> y el venezolano.<sup>9</sup>

17. Respecto del sistema venezolano, conviene destacar que la figura de la acción popular tiene un origen pretoriano, en la medida que la Sala Constitucional de ese país la configuró a partir del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo contenido es el siguiente: *“Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”*.<sup>10</sup>

---

proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción, en especial las leyes y los reglamentos, a solicitud de cualquier particular. Es de esta manera como el interés político que existe en la eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente la más radical satisfacción. No se puede, sin embargo, recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insostenible congestionamiento de procesos. Pero, sigue diciendo el autor, Sería muy oportuno acercar un poco el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante el Tribunal Constitucional, a una acción 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).

<sup>8</sup> Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 332. En los artículos 241.2, 241.4 y 241.5 de la Constitución colombiana se establece lo siguiente: *“Art. 241.2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de procedimiento en su formación. Art.241.4 Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 241.5 Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación”*.

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

<sup>10</sup> Véase Alain Brewer Carías, 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-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### A. Evolución normativa

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

*Art. 61. Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: (...) 5. Decidir en primera y última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos, cuando fueren objeto de controversia entre partes ante cualquier Tribunal, el cual, en este caso, deberá sobreseer su decisión sobre el fondo hasta después del fallo de la Suprema Corte; y, en interés general, sin que sea necesario que haya controversia judicial, cuando se trate de leyes, decretos, resoluciones y reglamentos atentatorios a los derechos individuales consagrados por la presente Constitución.*

22. En lo que concierne a la legitimación, cuestión que es la que nos concierne, cabe destacar que, por una parte, de la exégesis del texto transcrito se desprende que, como regla general, debía existir un caso previo para que se pudiera cuestionar la constitucionalidad de la norma ante la Suprema Corte de Justicia y, por otra parte, que cualquier persona estaba legitimada para accionar en inconstitucionalidad cuando el fundamento de la acción fuere la violación a un derecho individual.<sup>11</sup>

23. Este sistema guarda relación con el sistema actual, al menos en lo que concierne a la condición habilitante de las personas para accionar en

---

<sup>11</sup> Véase Hermógenes Acosta de los Santos, *El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución*, Editora Búho, Universidad APEC, República Dominicana, 2010, pp.217-224

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad, pues la invocación de la violación a un derecho individual pudiera tipificar el “interés legítimo y jurídicamente protegido” a que se refiere el artículo 185 de la Constitución vigente.

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

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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

### **B. Evolución jurisprudencial**

En esta parte del voto salvado analizaremos los criterios jurisprudenciales adoptados por la Suprema Corte de Justicia respecto de la legitimación de las personas para accionar en inconstitucionalidad durante el tiempo que tuvo competencia en esta materia, es decir, en el período comprendido entre agosto de 1994 y el 23 de diciembre de 2011. Igualmente, se analizarán los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional en la materia a partir de la fecha en que fue instituido.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> . La designación de los primeros jueces del Tribunal Constitucional tuvo lugar el 23 de diciembre de 2011 y su juramentación el 28 de diciembre del mismo año.

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.<sup>13</sup>

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

---

<sup>13</sup> En la sentencia de fecha 1 de septiembre de 1995, Boletín núm. 1018, de septiembre de 1995, la Suprema Corte de Justicia estableció en atribuciones constitucionales, lo siguiente: “**Considerando**, que de acuerdo a lo que dispone el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, el ejercicio de dicha acción en inconstitucionalidad pertenece al Presidente de la República, a los presidentes de una u otra Cámara del Congreso Nacional y a parte interesada hay que entender, en sentido estricto, aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional; que el ejercicio de la acción en inconstitucionalidad, por vía principal, contemplado por el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, podría dar lugar a que la ley en cuestión fuera declarada inconstitucional y anulada como tal, erga omnes, o sea frente a todo el mundo; que independientemente de esa acción la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto puede ser alegada como medio de defensa, por toda parte que figure en un proceso judicial, o promovida de oficio por todo tribunal apoderado de un litigio, y en este caso, la declaración de inconstitucionalidad será relativa y limitada al caso de que se trate;”



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

32. Pasado un tiempo, la Suprema Corte de Justicia retomó el criterio original, en la medida que declaró inadmisibles una acción de inconstitucionalidad incoado por un grupo de personas, en el entendido de que estas no eran partes interesadas<sup>15</sup>. El cambio de criterio radicó en que en este caso el alto el tribunal no tomó en cuenta que los accionantes estaban denunciando una violación a la Constitución, contrario a lo que hizo en el caso referido en el párrafo anterior.

---

<sup>14</sup> En la sentencia dictada el 6 de agosto de 1998, Boletín Judicial núm. 1053, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:

**Considerando**, de otra parte, que en armonía con el Estado de Derecho que organiza la Constitución de la República y los principios que le sirvieron de fundamento al constituirse la sociedad dominicana en nación libre e independiente, entre ellos el sistema de control de la constitucionalidad por vía de excepción, hoy ampliado mediante la instauración en 1994, con el derecho a demandar la inconstitucionalidad de la ley por vía directa debe entenderse por "parte interesada" aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional, o que justifique un interés legítimo, directo y actual, jurídicamente protegido, o que actúe como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria;”

<sup>15</sup> En la sentencia dictada el 18 de diciembre 2008, Boletín Judicial núm. 1777, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente: **Considerando**, que, ciertamente, como ha sido alegado en la especie, el Poder Ejecutivo estaba en el deber ineludible de someter el acto impugnado a la sanción del Congreso Nacional, de conformidad con nuestra normativa constitucional; que, sin embargo, cuando se demanda la inconstitucionalidad o la nulidad de uno de los actos comprendidos en el artículo 46 de la Carta Magna por el no cumplimiento de un trámite que debió ser agotado por ante el Poder del Estado correspondiente, sólo puede hacerlo el mismo órgano o poder a quien la propia Constitución le atribuye esa competencia; **Considerando**, que, en consecuencia, siendo una potestad exclusiva del Senado de la República y de la Cámara de Diputados aprobar o no el préstamo a que se contraen las acciones en inconstitucionalidad en cuestión, solamente los presidentes de esas cámaras pueden ser considerados, al tenor del artículo 67 inciso 1, de la Constitución de la República, como parte interesada y, por lo tanto, con calidad para ejercer dicha acción;

**Considerando**, que del estudio del expediente formado en la ocasión, resulta obvio que los impetrantes no ostentan la calidad de presidentes de las Cámaras Legislativas, situación específicamente prevista en el artículo 67 de la Carta Fundamental, para poder ejercer válidamente las acciones en inconstitucionalidad de que se trata, por lo que al no tener los impetrantes esa condición, procede que dichas acciones sean declaradas inadmisibles, por falta de calidad;”



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

33. En la Constitución promulgada el 26 de enero de 2010, como ya se indicó, fue sustituida la noción “cualquier parte interesada” por “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Para la Suprema Corte de Justicia, el nuevo requisito de la legitimación de los particulares queda satisfecho cuando se demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio.”<sup>16</sup> Es decir, que para dicho tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

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

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

---

<sup>16</sup> En la sentencia dictada el 19 de mayo de 2010, Boletín Judicial núm. 1194, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm. 2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



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

derecho a elegir y ser elegido.<sup>17</sup> En otra especie, el tribunal estableció que la legitimación de una persona física estaba condicionada

*(...) a que acredite un interés legítima y jurídicamente protegido. En este orden, cabe destacar que una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria la de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.<sup>18</sup>*

36. De gran relevancia es el precedente del Tribunal Constitucional, en el cual se desarrolla la tesis relativa a que cuando se trate de un interés difuso cualquier persona está legitimada para accionar en inconstitucionalidad<sup>19</sup>.

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

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

---

<sup>17</sup> Véase sentencia TC/0031/13

<sup>18</sup> Véase sentencia TC/0520/16

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





## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

las personas morales tienen que acreditar que están legalmente constituidas y demostrar que tienen un “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

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

### **III. Exposición de las razones que justifican este voto salvado**

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

#### **A. 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:

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

20

42. Según este novedoso precedente, los ciudadanos dominicanos podrán acceder al Tribunal Constitucional por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad, sin necesidad de acreditar que tienen un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, pues este requisito se presumirá. En cambio, en lo concerniente a las personas morales o jurídicas, su legitimación estará condicionada a que demuestren que están legalmente constituida y a que exista 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.

---

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

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



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

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

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

*Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.<sup>21</sup>*

*En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha*

---

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

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.<sup>22</sup>*

*Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este Tribunal Constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.<sup>23</sup>*

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

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

---

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

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

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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

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

#### **B.1. Análisis y respuesta a la tesis mayoritaria**

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



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

48. En este sentido, la referida línea jurisprudencia no debió servir de fundamento para deducir, muy 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”.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

52. No obstante el cambio de la expresión, la mayoría de este tribunal no ha tenido obstáculo para entender que en nuestro sistema existe “acción popular”, lo cual me parece que, con el mayor respeto que me merece dicho criterio



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

61. Respecto del principio de informalidad, entendemos que este tampoco impide que se establezcan requisitos para acceder ante un tribunal, pues este principio hace referencia a que no deben consagrarse formalidades innecesarias y que se constituya en un obstáculo para acceder a la justicia. Es importante tener en cuenta que los requisitos de admisibilidad, como el que nos ocupa, no



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

son de pura forma, sino que están vinculados con principios esenciales del sistema de justicia. Por otra parte, el principio de informalidad no debe interpretarse de la misma manera en todos los procesos constitucionales, ya que la naturaleza de los mismos difiere.

62. Así, por ejemplo, cuando se trata de la acción de inconstitucionalidad se exigen determinados requisitos que no aplican para la acción de amparo, ya que esta última es, esencialmente, informal. 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 inadmisibles, en aplicación de lo previsto en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

67. Para comprender correctamente el sistema de justicia constitucional dominicano y de cualquier otro país, no puede perderse de vista que no existen democracias directas, sino democracias representativas. Esto es lo que explica que, en la mayoría de los sistemas, si bien los ciudadanos tienen la posibilidad de incidir en los asuntos públicos no lo hacen directamente, sino a través de las autoridades que han elegido. Sus representantes. En el caso de la defensa de la supremacía de la Constitución lo hacen, vía el Presidente de la República, un número determinado de legisladores o el Defensor del Pueblo. De manera que estamos de acuerdo con la mayoría cuando afirma que el control de constitucionalidad fue previsto para que el ciudadano pueda defender la supremacía de la Constitución, sin embargo, el ejercicio de este derecho lo hace, generalmente, a través de sus representantes. No directamente.

68. En el sistema de justicia constitucional dominicano, como en la mayoría de los sistemas de justicia del Continente Americano, la legitimación del ciudadano para accionar en inconstitucionalidad está condicionado; mientras que en el Continente Europeo el ciudadano carece, generalmente, de



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

70. La Constitución vigente consagra la iniciativa legislativa popular, lo cual supone una modalidad de ejercicio de democracia directa. Esto no existía hasta el 26 de enero de 2010, fecha de proclamación de la actual Constitución. Pero esto no significa que la inexistencia de dicha figura implicara una violación al principio de soberanía popular. Es incuestionable que según este principio todo el poder reside en el pueblo, pero en las democracias que existen en el mundo dicho poder se 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

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

74. Como se aprecia, el condicionamiento de la legitimación de los particulares a que demuestre el interés legítimo y jurídicamente protegido, no



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Derecho<sup>24</sup>, le cierra la posibilidad de condicionar el acceso de los ciudadanos al Tribunal Constitucional y menos aún prohibirle dicho acceso.

76. En otras palabras, lo que se plantea es que, si el constituyente consagró dicha cláusula, por vía de consecuencia, queda obligado a instaurar la figura de la “acción popular” y que, en la eventualidad de que no ocurra así, los Tribunales Constitucionales quedan habilitados para establecerla pretorianamente. Nosotros consideramos que se trata de una tesis absolutamente incorrecta, por las razones que explicamos a continuación.

77. La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho tiene su origen en el constitucionalismo occidental alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos 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”.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Según el artículo 7 de la Constitución: “*La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos*”.

<sup>25</sup> Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.<sup>26</sup>

80. La democratización y socialización del Estado fue el producto de un proceso que inició a finales del siglo XIX, con la incorporación al proceso político de una nueva clase social representada políticamente por los partidos obreros, fundamentalmente los partidos socialistas, y con la extensión progresiva del sufragio. Esta evolución transformó el Estado formalmente democrático y en un verdadero Estado Social y Democrático de Derecho, es decir, un Estado garantista del individuo frente al poder y en el intercambio con los demás ciudadanos; pero también un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y de manera muy especial con aquellos sectores más desfavorecidos.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149

<sup>27</sup> Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo. 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares. 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.*

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

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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*y mucho más en una Constitución que pretende tener un Estado social, democrático y de derecho. Si nosotros en el numeral 1) mantenemos que la acción directa en inconstitucionalidad de la ley sólo la pueden demandar el Presidente de la República, los Presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara del Congreso, el Presidente de la Suprema o el Defensor del Pueblo o las personas que tengan un interés jurídicamente protegido en esta Constitución, humildemente a mí me parece que eso es una limitación y es una elitización de la materia constitucional, ¿por qué?, porque los presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los legisladores, somos parte interesada porque nosotros hacemos la ley. Entonces, hacemos una ley y si uno de nosotros, o una tercera parte, la considera inconstitucional pudiéramos ir a la instancia en una acción directa. Ahora, a mí no me parece justo el que un ciudadano, para ir al Tribunal Constitucional, tenga que probar que tiene un interés jurídicamente protegido, porque la condición de ciudadano tiene que ser inherente al derecho de incoar la acción en inconstitucionalidad, como lo previó la Constitución reformada en el 1994, y como lo estableció la Suprema Corte de Justicia en el 1998. Por lo que, yo creo que en ese texto lo primero que debe tener el derecho de demandar la inconstitucionalidad por vía directa ante el Tribunal Constitucional es todo ciudadano, porque no tenemos en esa condición que demostrar que tenemos el interés jurídicamente protegido, porque mantener eso es tener que probarle a los jueces que el interés está jurídicamente protegido, y para mí eso es una lesión a los derechos fundamentales de ciudadanía. Es posible que esto que yo estoy proponiendo no se apruebe, pero yo quiero que conste en acta que alguien lo dijo, porque cometimos el error de quitarlo en el artículo 50 y eso vulnera un derecho fundamentalísimo, ¡fundamentalísimo!, porque no es verdad que el ciudadano, en un estado social, tiene que probar el interés jurídicamente protegido para incoar*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*la acción, porque si no tiene que probarlo en el procedimiento de la vía difusa en cualquier tribunal, tampoco tendría que probarlo en la justicia constitucional, que fundamentalmente la prerrogativa del Tribunal Constitucional es someter el ejercicio del poder político y público a la Constitución, y cualquier ciudadano o ciudadana tiene que tener ese derecho, esa facultad garantizada, sin tener que demostrarle al juez que tiene un interés jurídicamente protegido, porque cuando me ponen como ejemplo Los Haitises, nada más no son los de Gonzalo los que tienen derecho al medio ambiente y derecho sobre Los Haitises, lo tenemos todos, porque contemplamos que en la Constitución todos tenemos el libre derecho al medio ambiente y a cualquier otra cosa, y a cualquier otro derecho contemplado en la propia Constitución. Claro que en el caso del medio ambiente todo el mundo podrá tener la acción directa, porque ése es un derecho colectivo o difuso, pero yo creo que establecer que sólo personalidades tengan derecho a incoar la acción en inconstitucionalidad, sería una justicia constitucional de élites. Por lo que, yo propongo formalmente que la acción en inconstitucionalidad de manera directa esté abierta a cualquier ciudadano o ciudadana, y que se elimine 'que tenga un interés jurídicamente protegido, de conformidad con la Constitución', para que diga: 'o de las personas de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley'. Aunque me quede sola otra vez, creo que es lo jurídicamente justo, y el único mecanismo que restablece el daño que se hizo cuando se eliminó del artículo 50 la prerrogativa ciudadana de incoar de manera directa la inconstitucionalidad de toda norma o todo acto jurídico. El que tenga oídos para oír, que oiga, y el que no, que se haga el sordo”.*

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*de retroceso, ¡falso de absoluta falsedad!, ¡a nosotros no nos van a sorprender!; que sea un derecho de cualquier ciudadano o de cualquier asambleísta defender ese criterio, ¡perfecto!, pero no hay tal regresión, porque la regresión es conforme o de acuerdo a lo que tenemos en la actualidad. Regresión o retroceso sería si no estuviésemos ampliando las atribuciones o derechos; es avance porque estamos desmontando esa atribución a la Suprema Corte de Justicia, cargada de responsabilidades administrativas, cargada de un sinnúmero de recursos de casación, cargada de una cantidad de recursos o de acciones en inconstitucionalidad no falladas, ahora tendremos una justicia constitucional pronta y adecuada. Si Francia es un Estado social y democrático de derecho y no tiene la acción popular; si Holanda es un Estado social y democrático de derecho y no tiene acción popular; Suecia es un Estado democrático y de derecho y todos los Países Bajos, que son los de mayor configuración y tradición democrática aún en los momentos de mayores traumas autoritarios del mundo, esos países se mantuvieron en una actitud y una defensa enorme de los principios democráticos. En consecuencia, establecer que no establecer la acción directa en inconstitucionalidad como una atribución o como una acción popular es una negación de principios elementales del Estado social y democrático de derecho, nosotros le decimos: ¡no es verdad!, se puede 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*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Presidente de la República Dominicana, sea quien sea, mañana dispone que la zona colonial se transfiera a una institución extranjera, turística, para explotar esta zona que es patrimonio cultural e histórico de la República Dominicana, cualquier ciudadano, sin demostrar que tiene interés legítimo, sólo por ser un derecho difuso tiene derecho a intentar acción directa en inconstitucionalidad. Cualquier ciudadano tiene derecho a intentar una acción directa en inconstitucionalidad si alguna empresa privada, si el propio Estado, si una concesión atenta contra un recurso natural, puede, perfectamente cualquier ciudadano intentar una acción directa en inconstitucionalidad. ¿Avance o retroceso?, ¡irrefutable avance! Cuando aquí se habla de que uno de los derechos difusos es la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y de la flora, una actuación que ponga en riesgo la zona endémica de los bubies en la isla contigua a Montecristi, cualquier ciudadano puede intentar una acción directa si el Estado o cualquier órgano toma una determinación mediante un acto e intentar la acción directa, popular, ante el Tribunal Constitucional. Estamos avanzando, probablemente no en los propósitos que todos soñemos, pero la mejor ley, aprendí, en los primeros años de mi ejercicio como legislador, no es la que yo pretendo, sino la que es materialmente posible en un momento histórico determinado. Cuando la preservación del patrimonio cultural, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio histórico, otro derecho difuso; 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*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*directa en inconstitucionalidad, ¿por qué razón estableció al Presidente de la República con facultad?, él es un ciudadano, ¿Por qué estableció al presidente de ambas cámaras legislativas?, él es un ciudadano, (a viva voz se escuchó a la **asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández** decir: ‘Son ciudadanos especiales’) ahora le estamos estableciendo el Defensor del Pueblo, pero además de eso, además de los presidentes de las cámaras legislativas, que como en el caso actual, los presidentes de las cámaras legislativas son del mismo partido del Presidente de la República, se le está atribuyendo la potestad de la acción directa en inconstitucionalidad, ¿saben a quién?, a un tercio, a la minoría que haya advertido en el Parlamento: ‘ésa ley que pretenden aprobar es inconstitucional y sólo la irracionalidad de la mayoría puede imponerla’, si la impone la mayoría partidaria tiene derecho no sólo el Presidente, como dice la Constitución del 1994, sino una minoría que fue aplastada y no fue escuchada en la discusión constitucional, ¿es avance o retroceso?, ¡improtestable avance!, ¡improtestable! Y no es verdad que se quiere elitizar, no es verdad que se quiera ‘elitizar’, como se busca, probablemente, algún titular en el día de mañana no lo podemos permitir, porque aquí no hay ni malos ni buenos legisladores, aquí no hay ni patriotas, ni antipatriotas, aquí nosotros, como hicieron los españoles en el año 1978, fueron capaces de asumir, cada partido, para ajustar una Constitución que les permitiera la vida pacífica en democracia después de la transición de esa prolongada dictadura 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*



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*de su ratificación por el órgano legislativo. 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares. 4) Cualquier otra materia que disponga la ley'. ¿Por qué estamos estableciendo 'cualquier otra materia que disponga la ley'? ¡Señores, para no trancar el juego! ¿Por qué todas las potestades, todas las atribuciones, los legisladores que fueron a la Asamblea Nacional en el año 2009 le tuvieron que decir a los legisladores de las próximas décadas, a los valores democráticos variables de las futuras generaciones tenemos que decirles todas las atribuciones?, déjenles algo a los legisladores del futuro. En consecuencia, particularmente yo entiendo que en algún momento se va a incorporar los recursos de apelación contra las acciones de amparo, yo lo creo, en un mes, en dos meses, en cinco meses, en diez meses, pero cualquier otra atribución que se vea en el futuro (...)*

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

89. De manera que en el seno de la Asamblea Revisora de la Constitución tuvo lugar un debate orientado a determinar cuál de los modelos debía seguirse. 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,



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el abierto, en el cual la sola condición de ciudadano habilita para accionar en inconstitucionalidad, es decir, “acción popular”.

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

---

<sup>28</sup> El texto relativo a los derechos de ciudadanía fue discutido en la sesión de la Asamblea Revisora de fecha 29 de septiembre de 2009 y, según se indica en el acta núm. 045, levantada en la referida fecha, en la propuesta hecha por la comisión verificadora sobre el tema se consideró el derecho a accionar en inconstitucionalidad como uno de los derechos de ciudadanía. Sin embargo, el asambleísta Alejandro Montas solicitó que se excluyera dicho derecho, solicitud que fue acogida, con una votación de 112 votos a favor y 48 en contra. Actualmente los derechos de ciudadanía están consagrados en el artículo 22 de la Constitución, texto según el cual: “Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; 2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo; 3) Ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes; 4) Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto; 5) Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.*

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*(..) 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 constitucional de la supremacía, se presuma que por ello ese interés en la constitucionalidad está “jurídicamente protegido”.<sup>29</sup>*

97. En este mismo orden, cuando estudiamos el tema de la legitimación en el proyecto de reforma constitucional, planteamos la conveniencia de que el constituyente recogiera en el texto constitucional la figura de la “acción popular”<sup>30</sup>, lo cual, como sabemos, no ocurrió. Luego de aprobada la reforma constitucional fuimos partidarios de que el Tribunal Constitucional interpretara la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como si se tratara de la figura de la acción popular.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Allan Brewer Carías. “El Sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (2011)”. VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional. Tomo I. Santo Domingo, pp.313.

<sup>30</sup> Véase Hermógenes Acosta de los Santos, “La reforma constitucional en la República Dominicana”, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, núm. 11, enero-junio, 2009, pp. 275-299, particularmente la p. 294

<sup>31</sup> Hermógenes Acosta, El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución”, Editora Búho, S.A., Santo Domingo, República Dominicana, 2010, pp. 260-270, particularmente véase p. 268



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.

100. No me parece que en el sistema de justicia constitucional vigente en nuestro país pueda implementarse la figura de la “acción popular” sin modificar el artículo 185 de la Constitución, pues si bien es cierto que todos los ciudadanos tenemos un derecho fundamental a la supremacía de la Constitución, no menos cierto es que una cosa es ser titular de este derecho y otra muy distinta es el derecho a acceder directamente y sin condiciones al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad.<sup>32</sup>

### Conclusiones

En el sistema de justicia constitucional dominicano el constituyente optó por el modelo semiabierto, en materia de legitimación de los particulares para acceder

---

<sup>32</sup> Eduardo Jorge Prats considera que frente a las leyes inconstitucionales existe un derecho implícito a la supremacía constitucional. Véase *Derecho Constitucional, Jus Novum*, Santo Domingo, República Dominicana, volumen I, pp.530-532, en particular la p. 532. En este mismo sentido Cristóbal Rodríguez Gómez sostiene que en la lógica del control de constitucionalidad todos somos interesados en reclamar el respeto de la supremacía de la Constitución, véase *Constitución Comentada*, 2015, pp. 404-405.

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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 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

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

### **VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO WILSON GÓMEZ RAMÍREZ**

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

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





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

fecha 21 de noviembre del año 2019; TC/0520/19, de fecha 2 de diciembre del año 2019; TC/0561/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019; TC/0567/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019 y TC/0570/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019, a cuyos contenidos nos remitimos.

Firmado: Wilson S. Gómez Ramírez, Juez

**VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA**  
**KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ**

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

**I. Breve preámbulo del caso**

**1.1.** La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por los señores Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, creado mediante la Resolución núm. 2669-2009, emitida por la Suprema Corte de Justicia, en fecha diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).

**1.2.** En ese sentido, esta sede constitucional ha dictaminado la inadmisibilidad de la presente acción directa en inconstitucionalidad fundamentada, entre otros asuntos, en que:

*“10.2 Al analizar el escrito contentivo de la instancia de la presente acción de inconstitucionalidad, este Tribunal*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Constitucional ha observado que la parte accionante se limita a simplemente enunciar varios preceptos constitucionales y artículos de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario, así como un artículo de nuestro Código Civil, señalando que la disposición reglamentaria argüida resulta violatoria del texto supremo y contraviene la indicada ley especial; sin embargo, no expone los presupuestos argumentativos mínimos que permitan determinar de qué manera el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, objeto de control de constitucionalidad, transgrede la Norma Suprema. En efecto, en la especie, la parte accionante se limita tan solo a exponer en su acción lo siguiente:*

*10.3 “Que la Suprema Corte de Justicia, al establecer en el artículo 35 del reglamento de Registro de Títulos que los actos convencionales que constituyen, transmiten, declaren, modifiquen o extingan derechos reales, cargas y/o gravámenes sobre inmuebles, podrán redactarse en forma auténtica o bajo firma privada, viola el principio constitucional de separación de poderes, se arroga funciones propias del Congreso Nacional, al legislar modificando la ley bajo el pretexto de su poder reglamentario, establecido en el artículo 122 de la ley”.*

*10.4 “Que la Ley 108-2005, al derogar expresamente la Ley 1542 de Registro de Tierras, eliminó, el artículo que establecía que las hipotecas podían consentirse, por acto auténtico o bajo firma privada, estableciendo en sus principios y articulados la aplicación supletoria del derecho*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*común, Código Civil y su artículo 1127, que establece que La hipoteca convencional no puede consentirse, sino por acto que se haya hecho en forma auténtica, ante dos notarios, o ante uno asistido por dos testigos”.*

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

*10.6 Si bien es cierto que, el sistema de justicia constitucional está basado en el principio de informalidad, como uno de sus principios rectores, según el contenido del numeral 9 del artículo 7 de la Ley Orgánica núm. 137-11, este último, copiado a la letra, dispone que “Los procesos y procedimientos constitucionales deben estar exentos de formalismos o rigores innecesarios que afecten la tutela judicial efectiva” no menos cierto es que, el principio de informalidad no significa, en modo alguno, que los procesos y procedimientos constitucionales carezcan absolutamente de formalidades mínimas, y al respecto, el texto legal hace referencia únicamente a los formalismos o rigores procesales considerados innecesarios.”*

**1.3.** La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del Tribunal, pero salva el voto con relación a los motivos adoptados para dictaminar la legitimación activa de los accionantes, señores Fausto Benjamín



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez, quienes indudablemente tienen interés legítimo y jurídicamente protegido, pero ofrece motivos propios; especialmente sostenemos que dichos accionantes están afectados por las disposición de la norma impugnada, toda vez que la misma prescribe que los actos convencionales que constituyen, transmiten, declaren, modifiquen o extingan derechos reales, cargas y/o gravámenes sobre inmuebles, podrán redactarse en forma auténtica o bajo firma privada, lo que les resulta aplicable a todo individuo que posea un inmueble registrado, por lo que conforme a nuestro criterio están legitimados para actuar en la especie, situación que debe ser probada por los accionantes y no basarse en una presunción por su condición de persona física, como ha dispuesto este órgano de justicia constitucional, a partir de la Sentencia TC/0345/19.

### **II. Precisión sobre el alcance de este voto**

A continuación, invocaremos los motivos que nos llevan a apartarnos del criterio de la mayoría. Para ello, y en procura de una mejor comprensión de este voto salvado, hemos optado por dividir nuestros motivos en los siguientes títulos: **2.1.** El modelo de control de constitucionalidad en la República Dominicana: el interés legítimo y 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 de los accionantes, el consenso le ha conferido a los mismos calidad para accionar en inconstitucionalidad, contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, creado mediante la

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Resolución núm. 2669-2009, emitida por la Suprema Corte de Justicia, en fecha diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009), entre otros motivos, por los que citamos textualmente a continuación:

*“9.5 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<sup>33</sup> en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción<sup>34</sup>, 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<sup>35</sup> será válida siempre y cuando el tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo”.*

*9.6 Este Tribunal Constitucional considera que los accionantes, Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez, cuentan con la legitimación requerida para accionar en*

---

<sup>33</sup> Subrayado nuestro

<sup>34</sup> Subrayado nuestro

<sup>35</sup> Subrayado nuestro



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*inconstitucionalidad por vía directa, de conformidad con el referido artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República, debido a que, en su condición de ciudadanos dominicanos, se ven directa y jurídicamente afectados por las disposiciones del artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm. 2669-2009, del diez (10) de septiembre del dos mil nueve (2009).”*

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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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;*

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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”<sup>36</sup>.*

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

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

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

*“En consecuencia, sea cual fuere la naturaleza del acto estatal objeto de la impugnación, es decir, trátase o no de un acto estatal de carácter normativo, la condición legal para intentar la acción de inconstitucionalidad es que sólo las*

---

<sup>36</sup> Nogueira Alcalá, Humberto. “La Legitimación Activa en los Procedimientos ante los Tribunales Constitucionales de América del Sur”. Revista Ius et Praxis, Año 10, No. 2, 2004, p.202.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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 Venezuela<sup>37</sup>.”*

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

*“una particularidad de la acción directa de inconstitucionalidad dominicana, consiste en la legitimación de ‘cualquier ciudadano con interés legítimo y jurídicamente protegido’, lo que implica una variante de las fórmulas adoptadas en algunos países latinoamericanos que prevén especies de ‘acciones populares de inconstitucionalidad’ (Colombia y Venezuela) y que se han venido extendiendo a otros países de nuestra región (El Salvador, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú. En este último país con un requerimiento de un determinado número de firmas). Pareciera que la fórmula dominicana se acerca más a las previstas en Uruguay, Honduras o Paraguay que restringen la legitimación, a través de derecho legítimo, personal y directo que requiere cualquier persona para ejercitar la acción<sup>38</sup>”.*

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

---

<sup>37</sup> Brewer-Carias, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Revistas Estudios Constitucionales, año 9, No. 1, 201, p.324.

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

### **2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional**

2.2.1. En la especie el Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de las personas físicas ha incurrido, como diría Gerardo Eto Cruz<sup>39</sup>, en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado:

*“9.5 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<sup>40</sup> en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción<sup>41</sup>, 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*

---

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

<sup>40</sup> Subrayado nuestro

<sup>41</sup> Subrayado nuestro



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

*de personas jurídicas, dicha presunción<sup>42</sup> será válida siempre y cuando el tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo”.*”

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

2.2.3. En efecto, muchos autores concuerdan en afirmar que, si bien la función de la jurisdicción constitucional reside en la interpretación vinculante de una Constitución dotada de fuerza normativa y de primacía, y que su influencia reside en su competencia de interpretación, los límites de su jurisprudencia se encuentran precisamente en la Constitución<sup>43</sup>. En este orden, es menester señalar:

*“Al respecto, debe precisarse cuál es la relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Constituyente originario. Cuando resuelve un*

---

<sup>42</sup> Subrayado nuestro

<sup>43</sup> Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.

Expediente núm. TC-01-2018-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez contra el artículo 35 del Reglamento General de Registros de Títulos, instituido por la Resolución núm.2669-2009, del diez (10) de septiembre de dos mil nueve (2009).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*proceso, y al haberse reconocido en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, que '(...) es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad', en el fondo se está admitiendo que este Colegiado, actuando con lealtad constitucional y jurídica, es el intérprete de la voluntad del poder originario, atendiendo a que su fin es darle un sentido vivo, dúctil y omnicomprendido a la Constitución. Pero debe quedar claro (...) que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su 'vocero' ".<sup>44</sup>*

2.2.4. Finalmente, manifestamos nuestro desacuerdo respecto del giro que ha obrado en el desarrollo de la cuestión relativa a la noción de legitimación activa o calidad de los accionantes, 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

---

<sup>44</sup> Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

jurisdicción constitucional en el año 2012, afirmamos que es absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del artículo 185 de la Constitución de 2010, que señala de manera expresa que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido” para que un particular pueda accionar en inconstitucional, y no presumirlo en lo relativo a las personas física.

La sentencia del consenso ha debido declarar admisible en lo referente a la legitimación de presente acción directa de inconstitucionalidad, dado que los señores Fausto Benjamín Noble Medina y Ana María Vallejo Jiménez, 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, por cuanto como individuos con propiedad inmobiliaria registrada están afectados por las disposición de la norma impugnada, y no porque se presume que todo ciudadano dominicano tiene el necesario interés legítimo y jurídicamente protegido para ejercer las acciones directas en inconstitucionalidad que entienda pertinentes.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

**Julio José Rojas Báez**  
**Secretario**