



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0375/20

Referencia: Expediente núm. TC-01-2019-0028, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores José Amado Javier Bidó, Pascual Antonio O’Neal Jacobo y Antonio José Goncalves Fernández contra los artículos 162 y 164 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana.

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

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, 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, numeral 1, de la Constitución y el artículo 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente decisión:

Expediente núm. TC-01-2019-0028, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores José Amado Javier Bidó, Pascual Antonio O’Neal Jacobo y Antonio José Goncalves Fernández contra los artículos 162 y 164 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

1.1. La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta el veinticinco (25) de junio de dos mil diecinueve (2019) por los señores José Amado Javier Bidó, Pascual Antonio O'Neal Jacobo y Antonio José Goncalves Fernández contra los artículos 162 y 164 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, los cuales indican lo siguiente:

Art. 162.- Extradición pasiva. La solicitud de extradición de una persona que se halle en territorio de República Dominicana debe ser remitida por el Poder Ejecutivo a la Suprema Corte de Justicia para que ésta decida lo que corresponda.

Art. 164.- Procedimiento. Recibida la solicitud de extradición por la Cámara Penal de la Suprema Corte de Justicia, se convoca a una audiencia oral dentro de los treinta días siguientes a la notificación dirigida al solicitado. A esta audiencia concurren el imputado, su defensor, el ministerio público y el representante del Estado requeriente, quienes exponen sus alegatos. Concluida la audiencia, la Suprema Corte de Justicia decide en un plazo de quince días.

2. Pretensiones de los accionantes

2.1. Los señores José Amado Javier Bidó, Pascual Antonio O'Neal Jacobo y Antonio José Goncalves Fernández, mediante instancia del veinticinco (25) de junio de dos mil diecinueve (2019), interpusieron ante este tribunal la presente acción de inconstitucionalidad contra los artículos 162 y 164 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Infracciones constituciones alegadas

3.1. Los impetrantes invocan la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas cuestionadas, por considerar que violan los artículos 39 y 69.9 de la Constitución de la República de dos mil diez (2010), cuyo texto prescribe lo siguiente:

Artículo 39. Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia: 1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;

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:

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;



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

Los accionantes pretenden que se acoja la presente acción directa de inconstitucionalidad y para justificar su pretensión, alegan lo siguiente:

4.1.- Que dichos artículos contravienen directamente la norma de un juez natural que debe asistir a cada individuo y viola el doble grado de jurisdicción (Art. 69.9 Const.) con que debe contar cada persona, por lo tanto, existe una desigualdad entre las personas que son juzgadas en materia de extradición ya que estas no son protegidas por un juez natural ni son protegidas por el doble grado de jurisdicción establecidos procesal y constitucionalmente (...). Pues, mientras las demás personas ante una falta cometida son sometidas ante un juez natural y a una jurisdicción natural vía un procedimiento normal, llama la atención que en el caso de los extraditables son sometidos ante la Suprema Corte de Justicia directamente, quien decide la suerte del prevenido en única instancia. Y es de notar que el simple hecho de la evaluación de un juicio donde este por definirse la suerte de si una persona debe ser extraditado o no, esto representa prácticamente el futuro y destino de una persona, en el sentido de que esta Suprema Corte de Justicia quien en un juicio único, decide si esa persona debe ir a cumplir 20 años de prisión a una nación. (...).

4.2. - Que (...) dicho juicio es frente a una jurisdicción especial y privilegiada lo cual es incompatible con la constitución y con las normas procesales, toda vez que existe una discriminación en la persona sub judice, ya que es sometido ante un tribunal especial que conoce en única instancia dicho proceso a diferencia del trato preferencial que se brindan a los demás ciudadanos (...).

4.3. - Que de la misma manera el juzgar a un extraditable por ante la Suprema Corte de Justicia y no por vía de los tribunales ordinarios, con esto se viola el principio al doble grado de jurisdicción, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 69.9 de la Constitución de la República, que consagra el derecho



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de toda parte a recurrir una decisión ante un tribunal superior; obviamente reservando el derecho a que una jurisdicción de alzada pueda decidir si la ley fue bien o mal aplicada; por lo que el proceso de extradición difiere del trato que se le da a los demás procesados (procesados comunes) toda vez que estos últimos, recorren varios grados, tales como: Un primer grado, un segundo grado de Apelación, un espacio en Casación, y luego pueden asistir al Tribunal Constitucional,, no siendo el caso de los extraditables quienes son sometidos directamente ante La Suprema Corte de Justicia, sin posibilidad de poder incoar recurso alguno que puedan confirmar o no si la Ley fue bien o mal aplicada.

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión del procurador general de la República

El procurador general de la República pretende el rechazo de la acción de inconstitucionalidad y para justificar dichas pretensiones, alega lo siguiente:

5.1.1.- *Que [C]omo se observa del criterio jurisprudencial del máximo órgano de interpretación de la Constitución, el legislador ordinario goza de un poder de configuración de los procedimientos judiciales que le faculta a determinar a cual jurisdicción le corresponderá conocer determinado asunto, o bien, crear una jurisdicción nueva que conozca del mismo. En el caso ocurrente, el legislador decidió soberanamente adoptar un modelo de extradición judicial, en oposición al modelo administrativo que regía en el país hasta el 2004 y que ponía en manos del Poder Ejecutivo disponer de la extradición de una persona a otro país.*

5.1.2.- *Que [E]l legislador por tanto, se decantó por un modelo judicial en el cual la responsabilidad recayera en el tribunal más experimentado y de mayor jerarquía de la República en materia penal: la Cámara Penal de la*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Suprema Corte de Justicia. Esto garantiza que la decisión de extraditar o no a una persona sea responsabilidad de la máxima jerarquía judicial del país”.

5.1.3.- *Que (...) en lo relativo al alegado quebrantamiento del principio a la igualdad, instituido en el artículo 39 de la Constitución, hay que señalar que la Extradición como proceso judicial es distinto al procedimiento penal ordinario. En efecto, la "extradición" no supone en modo alguno un juicio para determinar la responsabilidad penal o no, del sujeto reclamado por un tercer Estado, sino evaluar si la petición de extradición se corresponde con lo preceptuado en los tratados internacionales suscritos por el país que juzga la solicitud, así como también su normativa interna.*

5.1.4.- *Que el procedimiento penal ordinario, en cambio, si procura una sanción penal sobre un individuo al cual se le imputa un hecho grave y que en virtud a las pruebas aportadas al tribunal se deberá determinar su responsabilidad penal en el hecho imputado. Como se observa, se trata de dos (2) procesos judiciales distintos y por tanto, los sujetos emplazados en ambos procesos (el imputado y el extraditable) se encuentran en una situación fáctica diferente y por tanto, conforme al precedente del Tribunal Constitucional esbozado en la ya citada Sentencia TC/0334/14. En tal virtud procede que se rechace este medio de inconstitucionalidad.*

5.1.5.- *Que (...) la circunstancia de que el legislador optara por asignarle a la Cámara Penal de la Suprema Corte de Justicia, la competencia para conocer exclusivamente de los procesos judiciales de extradición, no viola en modo alguno el derecho al juez natural, pues se trata de una jurisdicción predeterminada en la ley con anterioridad a la petición de extradición y competente por su experticia en la materia penal para conocer procesos de esta naturaleza.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.1.6.- *Que en cuanto al doble grado de jurisdicción, es preciso señalar que este requisito opera en aquellos casos relativos a procesos penales, esto es, asuntos judiciales en los cuales haya que determinar la responsabilidad penal o no de una persona imputada de un delito. En el proceso de extradición no se procura determinar la responsabilidad penal del extraditado, por tanto no es necesario que el legislador al configurar el procedimiento para la extradición hubiere contemplado el doble grado de jurisdicción.*

5.2. Opinión del Senado de la República

El Senado de la República deja a la soberana apreciación de este tribunal la decisión con relación a la presente acción en inconstitucionalidad:

5.2.1.- *Que dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado en cumplimiento de los artículos 39 y 40 de la Constitución de la República, del 14 de agosto del año 1994, Constitución que regía al momento en que fue sancionado el Código Procesal Penal, (...).*

5.2.2.- *Que [D]espués de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido al Poder Ejecutivo para los fines correspondientes.*

5.2.3.- *Que [A] partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar los artículos 162 y 164 del Código Procesal Penal, de fecha 02 de julio del año 2002, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.2.4.- *Que en cuanto al aspecto de fondo que indica la presente Acción Directa de inconstitucionalidad, incoada por los señores Pascual O'Neal Jacobo, José A. Javier Bidó y Antonio José Goncalves Fernández contra los artículos 162 y 164 del Código Procesal Penal, de fecha 02 de julio del año 2002, por la supuesta vulneración artículos 39 y 69, numerales 3 y 9 de la Constitución dominicana, con el objeto de determinar si son contrarios o no a la Constitución, en cuanto a este aspecto, por las razones antes indicadas, lo dejamos a la soberana apreciación de este honorable tribunal, respecto de la inconstitucionalidad o no de los mismos.*

5.3. Opinión de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados pretende, de forma principal, la inadmisión y de manera subsidiaria, el rechazo de la acción de inconstitucionalidad; alega, para justificar dichas pretensiones, lo siguiente:

5.3.1.- *Que antes de adentrarnos al fondo de la presente acción directa en inconstitucionalidad, es preciso resaltar, que aunque el accionante en su instancia, como medio principal, denuncia la inconstitucionalidad de la norma impugnada, por supuesta violación el Derecho de igualdad, el Derecho a la Tutela judicial efectiva y debido proceso, dispuestos en los artículos 39 y 69, numerales 3 y 9, de la Constitución, no expone, de una manera clara y precisa, las razones por las cuales, entiende, que se produce una transgresión a estos textos constitucionales, y en tal sentido, deviene en inadmisibile (...).*

5.3.2.- *Que (...) no se vislumbra que la ley atacada, altere en modo alguno el orden constitucional, y, en consecuencia, violente los derechos a la igualdad, derecho a la Tutela judicial efectiva y debido proceso, protegidos por los artículos aludido como han denunciado los accionantes.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.3.3.- Que (...) los artículos 162 y 164 de la Ley 7602, fue dada por el Congreso Nacional, en cumplimiento de sus funciones Constitucionales y Reglamentaria para impedir que delincuentes de un país extranjero puedan sustraerse y esconderse en otros países después de cometer sus fechorías en su país de origen.

5.3.4.- Que [E]l espíritu del legislador, con la creación de los artículos 162 y 164 de la Ley 76-02, fue resolver una situación de que se daba con frecuencia en la que delincuentes de una nación incurren en acto reñidos con la Ley y logran evadir el país para esconderse el otro país.

5.3.5.- Que Es conveniente destacar, que el trámite legislativo aplicado por la CAMARA DE DIPUTADOS para aprobar la Ley No.76-02, atacada en inconstitucionalidad, relativo a la formación y efecto de las leyes, fue llevado a cabo con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Constitución dominicana.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Competencia

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

6.2. La propia Constitución dispone, en su artículo 185.1, 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 Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

7. Legitimación activa o calidad del accionante

7.1. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad 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*.

7.2. En aplicación de los textos transcritos anteriormente, este tribunal constitucional es de criterio que

(...) 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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. [Véase Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)].

7.3. En este sentido, los accionantes, señores José Amado Javier Bidó, Pascual Antonio O’Neal Jacobo y Antonio José Goncalves Fernández, tienen calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucional, en razón de que son nacionales dominicanos. Igualmente, consideramos que dichos señores se encuentran en pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía, ya que en el expediente no consta ningún documento que permita inferir lo contrario.

8. Sobre el fondo de la acción de inconstitucionalidad

8.1. En el presente caso, los accionantes consideran que los textos objeto de la acción en inconstitucionalidad no son compatibles con el principio de igualdad, en la medida de que, según sus alegatos, el proceso no se lleva a cabo ante un juez natural y, además, no se respeta el doble grado de jurisdicción consagrado en la Constitución dominicana. En efecto, la parte accionante sostiene lo siguiente:

Que dichos artículos contravienen directamente la norma de un juez natural que debe asistir a cada individuo y viola el doble grado de jurisdicción (Art. 69.9 Const.) con que debe contar cada persona, por lo tanto, existe una desigualdad entre las personas que son juzgadas en materia de extradición ya que estas no son protegidas por un juez natural ni son protegidas por el doble grado de jurisdicción



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecidos procesal y constitucionalmente (...). Pues, mientras las demás personas ante una falta cometida son sometidas ante un juez natural y a una jurisdicción natural vía un procedimiento normal, llama la atención que en el caso de los extraditables son sometidos ante la Suprema Corte de Justicia directamente, quien decide la suerte del prevenido en única instancia. Y es de notar que el simple hecho de la evaluación de un juicio donde este por definirse la suerte de si una persona debe ser extraditado o no, esto representa prácticamente el futuro y destino de una persona, en el sentido de que esta Suprema Corte de Justicia quien en un juicio único, decide si esa persona debe ir a cumplir 20 años de prisión a una nación.

8.2. Los textos objeto de la presente acción de inconstitucionalidad son los siguientes:

Art. 162.- Extradición pasiva. La solicitud de extradición de una persona que se halle en territorio de República Dominicana debe ser remitida por el Poder Ejecutivo a la Suprema Corte de Justicia para que ésta decida lo que corresponda.

Art. 164.- Procedimiento. Recibida la solicitud de extradición por la Cámara Penal de la Suprema Corte de Justicia, se convoca a una audiencia oral dentro de los treinta días siguientes a la notificación dirigida al solicitado. A esta audiencia concurren el imputado, su defensor, el ministerio público y el representante del Estado requeriente, quienes exponen sus alegatos. Concluida la audiencia, la Suprema Corte de Justicia decide en un plazo de quince días.

8.3. El principio de igualdad está previsto en el artículo 39 de la Constitución de la República:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia: 1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;

8.4. La violación al principio de igualdad supone que personas que se encuentran en situaciones similares sean tratadas de manera diferente. En este caso, se alega que la diferencia de trato en la norma se debe a que las personas sometidas penalmente son enjuiciadas ante un juez natural y, además, que estas gozan del doble grado de jurisdicción, es decir, que las decisiones no son dictadas en única instancia, como ocurre en materia de extradición.

8.5. Como se observa, la cuestión jurídica planteada por los accionantes concierne a que estos exigen que las garantías procesales del debido proceso: el juez natural y el derecho al recurso sean aplicada en materia de extradición de la misma manera que en los demás procesos. En este sentido, el tribunal procederá a establecerá si los textos cuestionados desconocen el contenido esencial de las garantías procesales invocadas.

8.6. En relación con la primera garantía procesal invocada, se entiende por juez natural aquel que ha sido designado con anterioridad a la comisión del hecho o realización del proceso, tal y como se indica en el artículo 69.2 de la Constitución:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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:

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;

8.7. Igualmente, el artículo 4 del Código Procesal Penal establece lo siguiente:

Art. 4.- Juez natural. Nadie puede ser juzgado, condenado o sometido a una medida de seguridad, por comisiones o tribunales especiales ni sometido a otros tribunales que los constituidos conforme a este código con anterioridad a los hechos de la causa.

8.8. Como se observa, la garantía del juez natural implica que el juez o tribunal competente esté determinado antes de la ocurrencia del hecho imputado. En otras palabras, lo que prohíbe el constituyente en el artículo 69.2 es que el legislador constituya tribunales para un caso particular y con posterioridad a la ocurrencia de los hechos. Aunque, conviene precisar que no todos los tribunales que se establecen con anterioridad al hecho que se imputa satisface el principio del juez natural.

8.9. En este sentido, la Cámara Penal de la Suprema Corte de Justicia es el juez natural para conocer de las solicitudes de extradición, en la medida que es la jurisdicción a la cual el legislador le atribuyó dicha competencia, mediante uno de los textos cuestionados, en particular, el artículo 162 del Código



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Procesal Penal. De manera que, contrario a lo alegado por los accionantes, en la materia que nos ocupa se cumple con la garantía procesal de referencia.

8.10. En cuanto al segundo aspecto, alegada violación del doble grado de jurisdicción, destacamos que el derecho al recurso tiene rango constitucional, pero su configuración fue delegada por el constituyente al legislador ordinario, facultad legislativa que debe desarrollar con estricto apego a las previsiones consagradas en el artículo 74.2 de la Constitución de la República, texto según el cual, *solo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad.*

8.11. En este sentido, el derecho a recurrir es una garantía prevista en el numeral 9 del artículo 69 de la Constitución de la República, en la cual se indica que *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.*

8.12. En aplicación del texto transcrito las sentencias pueden ser revisadas por un juez superior, pero siempre de conformidad con lo previsto en la ley. Este derecho también está consagrado en el párrafo III del artículo 149 de la Constitución, que establece el derecho al recurso de toda decisión emanada ante un tribunal superior, sujeto a las condiciones y excepciones que establezcan las leyes. En efecto, el referido párrafo indica que *toda decisión emanada de un tribunal podrá ser recurrida ante un tribunal superior, sujeto a las condiciones y excepciones que establezcan las leyes.*

8.13. Como se observa, si bien en nuestro ordenamiento jurídico el derecho a recurrir tiene rango constitucional, su ejercicio está supeditado a la regulación que determine la ley para su presentación, puesto que corresponde al legislador configurar los límites en los cuales opera su ejercicio, para lo cual



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fija sus condiciones de admisibilidad. En ese sentido, corresponde a la ley establecer cuando procede o no el recurso.

8.14. Lo anterior implica que el legislador es el encargado de regular el derecho al recurso, así como la configuración de sus límites y presupuestos. En este sentido, en la Sentencia TC/0004/14, del catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014), este tribunal constitucional estableció que:

f. En ese tenor, si bien en nuestro ordenamiento jurídico el derecho a recurrir tiene rango constitucional, su ejercicio está supeditado a la regulación que determine la ley para su presentación, puesto que corresponde al legislador configurar los límites en los cuales opera su ejercicio, fijando las condiciones de admisibilidad exigibles a las partes para su interposición debiendo respetar su contenido esencial y el principio de razonabilidad que constituyen el fundamento de validez de toda norma destinada a la regulación de derechos fundamentales. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional comparada ha dicho que “...es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos -positivos y negativos- que deben darse para su ejercicio...”

8.15. Igualmente, en la Sentencia TC/0560/19 establecimos:

11.15. (...) El derecho a recurrir es una garantía prevista en el artículo 69, numeral 9, de la Constitución de la República, que permite impugnar toda sentencia de conformidad con la ley. Esta previsión también aparece contenida en el artículo 149, párrafo III, de la Carta Fundamental, que establece el derecho de recurrir toda decisión emanada ante un tribunal superior, sujeto a las condiciones y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

excepciones que establezcan las leyes. Resulta oportuno recordar que en nuestro ordenamiento jurídico lo que tiene rango constitucional es el derecho a recurrir, no el derecho al doble grado de jurisdicción que caracteriza a la apelación. Esta última vía de recurso se ejerce de conformidad con la ley.

11.16. En relación con el derecho a recurrir, este colegiado ha tenido la oportunidad de reiterar lo siguiente: 11.4. En ese tenor, si bien en nuestro ordenamiento jurídico el derecho a recurrir tiene rango constitucional, su ejercicio está supeditado a la regulación que determine la ley para su presentación, puesto que corresponde al legislador configurar los límites en los cuales opera su ejercicio, fijando las condiciones de admisibilidad exigibles a las partes para su interposición debiendo respetar su contenido esencial y el principio de razonabilidad que constituyen el fundamento de validez de toda norma destinada a la regulación de derechos fundamentales. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional comparada ha dicho que “[...] es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos -positivos y negativos- que deben darse para su ejercicio [...]”.

8.16. Resulta pertinente recordar, igualmente, lo indicado por este tribunal constitucional mediante la Sentencia TC/0270/13, del veinte (20) de diciembre de dos mil trece (2013):

(...) el tribunal es de criterio que el legislador goza de un poder de configuración razonable de los procedimientos judiciales, lo que le permite regular todos los aspectos relativos al proceso jurisdiccional incluyendo el sistema de recursos, teniendo como límites los valores,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

principios y reglas de la Constitución de la República y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como el contenido esencial de los derechos fundamentales. Este criterio ha sido reconocido por la jurisprudencia interamericana cuando admite que los estados partes de la Convención Americana de Derechos Humanos “tienen un margen de apreciación para regular el ejercicio de ese recurso” (ver acápite 161 de la Sentencia, de fecha dos (2) de julio del año dos mil cuatro (2004) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica).

8.17. Según los párrafos transcritos, este tribunal ha dejado establecido que el legislador puede suprimir el doble grado de jurisdicción en ciertas materias, a condición de que dicha supresión respete el principio de razonabilidad y el contenido esencial del derecho fundamental. Sin embargo, en el presente caso, las decisiones que resuelven sobre las solicitudes de extradición tienen abierto el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales ante este tribunal constitucional, con lo cual consideramos se cumple con el acceso al recurso planteado por la Constitución.

8.18. El referido recurso está previsto en los artículos 277 de la Constitución y el 53 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. En efecto, los referidos textos establecen lo siguiente:

Artículo 277.- Decisiones con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada. *Todas las decisiones judiciales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, especialmente las dictadas en ejercicio del control directo de la constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia, hasta el momento de la proclamación de la presente Constitución, no podrán ser examinadas por el Tribunal*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional y las posteriores estarán sujetas al procedimiento que determine la ley que rija la materia.

Artículo 53.- Revisión Constitucional de Decisiones Jurisdiccionales.
El Tribunal Constitucional tendrá la potestad de revisar las decisiones jurisdiccionales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, con posterioridad al 26 de enero de 2010, fecha de proclamación y entrada en vigencia de la Constitución (...)

8.19. Por otra parte, cabe destacar que el procedimiento seguido en materia de extradición es distinto al que se sigue en un proceso penal donde se conocen los hechos de la causa y se decide sobre la culpabilidad del imputado; esto así, porque este se limita a determinar si a la persona la juzgara un tribunal extranjero o un tribunal nacional.

8.20. Sobre este particular, este tribunal, mediante la Sentencia TC/0038/19, del tres (3) de mayo de dos mil diecinueve (2019), estableció lo siguiente:

9.5. Previo a inmiscuirnos en el análisis de los medios de inconstitucionalidad presentados por el accionante, resulta oportuno recuperar algunos aspectos básicos sobre la solicitud de extradición. Sus cánones fueron perfectamente abarcados por la Segunda Sala (o Cámara Penal) de la Suprema Corte de Justicia en la Sentencia núm. 60, del veinte (20) de mayo de dos mil cinco (2005=, publicada en el Boletín Judicial núm. 1134, tras establecer que: ...la extradición debe ser entendida como el procedimiento de entrega que un Estado hace a otro Estado de una persona, imputada, acusada o condenada por un crimen o delito de derecho común, quien se encuentra en su territorio, para que en el segundo país se le enjuicie penalmente o se ejecute una pena, tramitación realizada conforme a normas preexistentes de validez dentro del derecho interno de una nación o en el ámbito del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho internacional, atendiendo a los principios de colaboración y reciprocidad entre los Estados; que dentro de este contexto, la extradición reviste variadas modalidades, unas veces es calificada como activa, cuando se refiere al Estado que la solicita y, por otro lado, se define como pasiva, que es el caso, cuando se trata del Estado que recibe la solicitud de otro; que en ambos, la extradición es un acto de soberanía que debe llevarse a cabo basado en la Constitución, en los tratados bilaterales o multilaterales, o en los compromisos de reciprocidad entre los Estados y en la ley, siempre dentro de un proceso técnico penal y procesal que han de resolver las jurisdicciones de los tribunales con la intervención del ministerio público, de la persona requerida en extradición, asistido por sus defensores, así como de la representación del Estado requirente.

9.6. Es decir que, en virtud de la apertura a la cooperación internacional, del principio de reciprocidad y de acuerdo con las normas del derecho internacional —preceptos tasados en el artículo 26 de la Constitución dominicana—, la solicitud de extradición sirve como un canal a través del cual una persona acusada o condenada respecto de la comisión de algún ilícito penal en un Estado, cuando sea capturada en otro Estado, puede ser devuelta al primero a los fines de ser juzgada por tales hechos o conminada al cumplimiento de la pena que anteriormente le haya sido impuesta ante los tribunales del Estado requirente.

9.7. La solicitud de extradición se encuentra sometida a las disposiciones esbozadas en la Constitución dominicana, las normas de los tratados, convenios y acuerdos internacionales —en principio— ratificados por el Estado y el Código Procesal Penal, de acuerdo con lo prescrito por este último en su artículo 160 y a la excepción a la libertad de tránsito prevista en el artículo 46.1 constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.9. Por otro lado, conviene recordar que este es un procedimiento penal-administrativo en el cual los Estados —exista o no tratado internacional en la materia entre ellos— gozan de una facultad soberana para requerir, conceder o denegar la extradición.

9.15. Esto en virtud de que si bien es cierto que la cooperación interestatal permite a los Estados servirse de la extradición para perseguir la actividad criminal sobreponiéndose a las fronteras territoriales con el ánimo de evitar la impunidad, para el saneamiento de nuestras sociedades, preservar la paz y propiciar la armonía entre los Estados, también es cierto —y no menos relevante— que el Estado dominicano tiene que determinar su procedencia —sin la interferencia o injerencia de terceros— salvaguardando que con su ejecución no se persiga sancionar a una persona en razón de su sexo, orientación, raza, religión, nacionalidad, origen étnico, opinión política o algún otro pretexto discriminatorio o degradante del valor supremo de la dignidad humana.

8.21. En otro orden, es pertinente destacar que mediante la Sentencia TC/0038/19, este tribunal rechazó una acción de inconstitucionalidad que tenía el mismo objeto de la que ahora nos ocupa. El rechazo de la indicada acción se sustentó en los motivos siguientes:

9.21.1. En otro orden, como segundo medio o argumento de inconstitucionalidad el accionante plantea que el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva de las personas extraditables se encuentra comprometido en la medida que las decisiones rendidas por la Segunda Sala (o Cámara Penal) de la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 164 del Código Procesal Penal, no son susceptibles de recurso alguno ante un tribunal jerárquicamente superior y por ende, se violentan las disposiciones del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 69.9 de la Constitución dominicana y 8.2.h) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

9.21.5. En pocas palabras, luego de escrutar la doctrina jurisprudencial de este tribunal constitucional es posible evidenciar que el derecho a recurrir al que hacen referencia el artículo 69.9 constitucional y el artículo 8.2.h) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos supone la posibilidad, adecuada y efectiva, de que toda decisión judicial pueda ser contestada en los términos que a tales fines prevean la Constitución y las leyes.

9.21.6. Así, pues, en la especie habría que considerar que el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales previsto en el artículo 277 de la Constitución dominicana y 53 de la Ley núm. 137-11, comporta una herramienta de justicia constitucional que —de acuerdo con las normas de nuestro orden constitucional— llega a garantizar el núcleo del susodicho derecho a recurrir cuando se trata de una decisión dictada por la Segunda Sala (o Cámara Penal) de la Suprema Corte de Justicia en materia de extradición.

9.21.7. En ese sentido nos pronunciamos en la Sentencia TC/0091/17, del nueve (9) de febrero de dos mil diecisiete (2017), al indicar que

Las decisiones rendidas por la Cámara Penal de la Suprema Corte de Justicia —único tribunal del país competente para conocer de las solicitudes de extradición, conforme establece el artículo 164 del Código Procesal Penal— no son susceptibles de recurso alguno dentro de la esfera del Poder Judicial, por lo que adquieren la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada y, por tanto, pueden ser recurridas en revisión constitucional ante el Tribunal Constitucional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.21.8. *En efecto, basta como muestra recordar las sentencias TC/0428/16; del trece (13) de septiembre de dos mil dieciséis (2016); TC/0446/17, del veinticuatro (24) de agosto de dos mil diecisiete (2017) y TC/0811/17, del once (11) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), en cuyos casos el Tribunal Constitucional se dispuso a conocer el fondo de recursos de esta naturaleza, fundamentados en la causal prevista en el artículo 53.3 de la Ley núm. 137-11: violación a derechos fundamentales atribuidos a la Segunda Sala (o Cámara Penal) de la Suprema Corte de Justicia, mientras se encontraba conociendo y resolviendo sendas solicitudes de extradición.*

9.21.9. *Lo anterior revela que si bien el procedimiento diseñado por el legislador, en el Código Procesal Penal, para resolver las solicitudes de extradición no contempla la oportunidad de ejercer un recurso ordinario o extraordinario contra la decisión que dimanase de la Segunda Sala (o Cámara Penal) de la Suprema Corte de Justicia, ante los tribunales de justicia ordinaria, pero tampoco la deniega; no menos cierto es que, a partir del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales ante el Tribunal Constitucional resulta adecuado y efectivo para garantizar a la persona extraditable un control de constitucionalidad respecto de la decisión judicial resultante de la solicitud de extradición gestionada en su contra, cuando lo considere oportuno, de acuerdo a los términos previstos en el artículo 277 de la Constitución dominicana y el artículo 53 de la Ley núm. 137-11.*

9.21.10. *Por consiguiente, aun cuando la solicitud de extradición es competencia exclusiva de la Segunda Sala (o Cámara Penal) de la Suprema Corte de Justicia y comporta un trámite que habrá de conocerse en única instancia, sin abono a recurso alguno ante la jurisdicción ordinaria, cabe advertir que la existencia del recurso de*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales es, actualmente, un instrumento procesal efectivo y suficiente para garantizar el derecho a recurrir previsto en el artículo 69.9 de la Constitución dominicana y el artículo 8.2.h) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en ese orden, ha lugar, también, a desestimar el segundo medio o argumento de inconstitucionalidad invocado por el accionante.

8.22. Este tribunal mantiene los criterios externados en el precedente indicado y, en consecuencia, rechaza la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores José Amado Javier Bidó, Pascual Antonio O'Neal Jacobo y Antonio José Goncalves Fernández contra los artículos 162 y 164 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma de la magistrada Ana Isabel Bonilla Hernández, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados el voto salvado del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos y Alba Luisa Beard Marcos, así como el voto particular de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores José Amado Javier Bidó, Pascual Antonio O'Neal Jacobo y Antonio José Goncalves Fernández contra



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los artículos 162 y 164 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad anteriormente descrita y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme con la Constitución los artículos 162 y 164 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana.

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, señores José Amado Javier Bidó, Pascual Antonio O’Neal Jacobo y Antonio José Goncalves Fernández; a la Procuraduría General de la República; a la Cámara de Diputados y al Senado de la República.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

Introducción

1. En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por los señores José Amado Javier Bidó, Pascual Antonio O’Neal Jacobo y Antonio José Goncalves Fernández contra los artículos 162 y 164 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana.
2. Mediante la decisión tomada por la mayoría se rechaza 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no habilita para cuestionar la constitucionalidad de una norma, sino que las personas que accionen deben acreditar que tienen un “*interés legítimo y jurídicamente protegido*”, en aplicación del artículo 185 de la Constitución, texto en el cual se establece que:

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

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

I. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad

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

La regulación de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad no es uniforme. En efecto, en los párrafos que siguen se



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

podrá advertir que existen varios modelos respecto de la cuestión que nos ocupa.

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

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

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

9. En efecto, en el modelo alemán sólo están legitimados para accionar en inconstitucionalidad el gobierno federal, un gobierno de un *Land* o un tercio de los miembros del *Bundestag*, según se establece en el artículo 93.1, núm. 2, artículos 13, núm. 6 y 76 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal.¹ Como se advierte, este sistema es aún más cerrado que el español, en la medida que, por una parte, el órgano equivalente al defensor del pueblo carece

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de dicha capacidad procesal y, por otra parte, solo una de las dos cámaras que componen el Parlamento tienen legitimación, en la medida de que Bundesrat carece de dicha legitimación.

10. El modelo español sigue esta misma tendencia, ya que puede accionar en inconstitucionalidad el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados o 50 senadores y los Órganos colegiados ejecutivos de la Comunidades Autónomas.² Como se aprecia, la posibilidad de que un ciudadano pueda apoderar al Tribunal Constitucional en este modelo está cerrada.

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

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

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

³ Peter Häberle, IBIDEM, p.96

⁴Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

14. Los modelos semi abiertos abundan en el Continente Americano, tal y como podremos apreciar en los párrafos que siguen. Un buen ejemplo de sistema semiabierto lo constituye el que existe en Ecuador que prevé la legitimación de un ciudadano, condicionada a un informe favorable de procedencia por parte del Defensor del Pueblo⁵; en este modelo también se le reconoce legitimación a un grupo de mil ciudadanos; mientras que en el modelo peruano cinco mil ciudadanos pueden accionar.⁶ Entendemos que son ejemplos válidos de sistemas semiabierto, porque si bien se condiciona la legitimación de un solo ciudadano, o se exige un número determinado de estos, dicha facultad no es exclusiva de órganos políticos.

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

⁵ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 330

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”⁷. Se trata de un modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano⁸ y el venezolano.⁹

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

A. Evolución normativa

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada. (...)

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

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

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

B. Evolución jurisprudencial

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

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



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.¹³

31. Sin embargo, posteriormente el criterio expuesto fue variado de manera significativa, pues la Suprema Corte de Justicia no solo consideró como parte interesada a quienes cumplieran con algunos de los requisitos indicados en el párrafo anterior, sino a quienes justificaran tener un interés legítimo, directo y jurídicamente protegido, o a quienes actuaran como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia fuera grave y seria”.¹⁴ A partir de este último

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

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

Considerando, de otra parte, que en armonía con el Estado de Derecho que organiza la Constitución de la República y los principios que le sirvieron de fundamento al constituirse la sociedad dominicana en nación libre e independiente, entre ellos el sistema de control de la constitucionalidad por vía de excepción, hoy



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

32. Pasado un tiempo, la Suprema Corte de Justicia retomó el criterio original, en la medida que declaró inadmisibles una acción de inconstitucionalidad incoada por un grupo de personas, en el entendido de que estas no eran partes interesadas¹⁵. El cambio de criterio radicó en que en este caso el alto el tribunal no tomó en cuenta que los accionantes estaban denunciando una violación a la Constitución, contrario a lo que hizo en el caso referido en el párrafo anterior.

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

ampliado mediante la instauración en 1994, con el derecho a demandar la inconstitucionalidad de la ley por vía directa debe entenderse por "parte interesada" aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional, o que justifique un interés legítimo, directo y actual, jurídicamente protegido, o que actúe como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria;”

¹⁵ En la sentencia dictada el 18 de diciembre 2008, Boletín Judicial núm. 1777, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente: **Considerando**, que, ciertamente, como ha sido alegado en la especie, el Poder Ejecutivo estaba en el deber ineludible de someter el acto impugnado a la sanción del Congreso Nacional, de conformidad con nuestra normativa constitucional; que, sin embargo, cuando se demanda la inconstitucionalidad o la nulidad de uno de los actos comprendidos en el artículo 46 de la Carta Magna por el no cumplimiento de un trámite que debió ser agotado por ante el Poder del Estado correspondiente, sólo puede hacerlo el mismo órgano o poder a quien la propia Constitución le atribuye esa competencia;

Considerando, que, en consecuencia, siendo una potestad exclusiva del Senado de la República y de la Cámara de Diputados aprobar o no el préstamo a que se contraen las acciones en inconstitucionalidad en cuestión, solamente los presidentes de esas cámaras pueden ser considerados, al tenor del artículo 67 inciso 1, de la Constitución de la República, como parte interesada y, por lo tanto, con calidad para ejercer dicha acción;

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

Expediente núm. TC-01-2019-0028, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores José Amado Javier Bidó, Pascual Antonio O’Neal Jacobo y Antonio José Goncalves Fernández contra los artículos 162 y 164 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

particulares queda satisfecho cuando se demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio.”¹⁶ Es decir, que para dicho tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

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

35. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional estableció que la accionante tenía legitimación para accionar, porque en su condición de ciudadano tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de una ley que regulaba el derecho a elegir y ser elegido.¹⁷ En otra especie, el tribunal estableció que la legitimación de una persona física estaba condicionada

(...) a que acredite un interés legítima y jurídicamente protegido. En este orden, cabe destacar que una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la

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

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

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

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

¹⁷ Véase sentencia TC/0031/13



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*permanencia en el ordenamiento de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria la de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.*¹⁸

36. De gran relevancia es el precedente del Tribunal Constitucional, en el cual se desarrolla la tesis relativa a que cuando se trate de un interés difuso cualquier persona está legitimada para accionar en inconstitucionalidad¹⁹.

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

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

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

¹⁸ Véase sentencia TC/0520/16

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. Exposición de las razones que justifican este voto salvado

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

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

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

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

En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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.

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.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.²²

Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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.*²³

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

- a. Según el criterio mayoritario, del estudio de los precedentes del Tribunal Constitucional se advierte la atemperación de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, con la intención de que los ciudadanos y las personas jurídicas legalmente constituida tengan la opción de fiscalizar la inconstitucionalidad de las normas, sin mayores complicaciones u obstáculos.
- b. La vaguedad e imprecisión de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, requiere la reorientación de su enfoque, en aras de ampliarlo, en aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal y sobre los Procedimientos Constitucionales.
- c. La acción directa de inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana que tiene su fuente en las cláusulas de soberanía popular y del Estado Social y Democrático de Derecho, previsto en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana.

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

B.1. Análisis y respuesta a la tesis mayoritaria

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

50. Contrario a lo afirmado por la mayoría del tribunal, la expresión de referencia es muy precisa, pues alude a que todo accionante tiene que demostrar “un interés legítimo y jurídicamente protegido”, lo cual supone



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

75. La mayoría del tribunal también fundamenta su tesis en la Cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho. En este orden, se asume que el hecho de que el Constituyente haya definido la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derecho²⁴, le cierra la posibilidad de condicionar el acceso de los ciudadanos al Tribunal Constitucional y menos aún prohibirle dicho acceso.

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

77. La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho tiene su origen en el constitucionalismo alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Länder y quedando consolidada con su incorporación en la Ley Fundamental de Bonn, en el artículo 20.1, en el cual se define a la República Federal de Alemania como un Estado “federal, democrático y social”.²⁵

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

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

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

²⁶ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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”

²⁷ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

Asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández: “Presidente, mire, en el artículo que es el artículo relativo a los derechos de ciudadanía, la Asamblea determinó eliminar el numeral 7), que establecía como un derecho de ciudadanos demandar la inconstitucionalidad de las normas o actos jurídicos de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley. Aunque muchos asambleístas no lo quieran reconocer, eliminar eso constituye una disminución al derecho de una garantía fundamental y mucho más en una Constitución que pretende tener un Estado social, democrático y de derecho. Si nosotros en el numeral 1) mantenemos que la acción directa en inconstitucionalidad de la ley sólo la pueden demandar el Presidente de la República, los Presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara del Congreso, el Presidente de la Suprema o el Defensor del Pueblo o las personas que tengan un interés jurídicamente protegido en esta Constitución, humildemente a mí me parece que eso es una limitación y es una elitización de la materia constitucional, ¿por qué?, porque los presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los legisladores, somos parte interesada porque nosotros hacemos la ley. Entonces, hacemos una ley y si uno de nosotros, o una tercera parte, la considera inconstitucional pudiéramos ir a la instancia en una acción directa. Ahora, a mí no me parece justo el que un ciudadano, para ir al Tribunal Constitucional, tenga que probar que tiene un interés jurídicamente protegido, porque la condición de ciudadano tiene que ser inherente al derecho de incoar la acción en inconstitucionalidad,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como lo previó la Constitución reformada en el 1994, y como lo estableció la Suprema Corte de Justicia en el 1998. Por lo que, yo creo que en ese texto lo primero que debe tener el derecho de demandar la inconstitucionalidad por vía directa ante el Tribunal Constitucional es todo ciudadano, porque no tenemos en esa condición que demostrar que tenemos el interés jurídicamente protegido, porque mantener eso es tener que probarle a los jueces que el interés está jurídicamente protegido, y para mí eso es una lesión a los derechos fundamentales de ciudadanía. Es posible que esto que yo estoy proponiendo no se apruebe, pero yo quiero que conste en acta que alguien lo dijo, porque cometimos el error de quitarlo en el artículo 50 y eso vulnera un derecho fundamentalísimo, ¡fundamentalísimo!, porque no es verdad que el ciudadano, en un estado social, tiene que probar el interés jurídicamente protegido para incoar la acción, porque si no tiene que probarlo en el procedimiento de la vía difusa en cualquier tribunal, tampoco tendría que probarlo en la justicia constitucional, que fundamentalmente la prerrogativa del Tribunal Constitucional es someter el ejercicio del poder político y público a la Constitución, y cualquier ciudadano o ciudadana tiene que tener ese derecho, esa facultad garantizada, sin tener que demostrarle al juez que tiene un interés jurídicamente protegido, porque cuando me ponen como ejemplo Los Haitises, nada más no son los de Gonzalo los que tienen derecho al medio ambiente y derecho sobre Los Haitises, lo tenemos todos, porque contemplamos que en la Constitución todos tenemos el libre derecho al medio ambiente y a cualquier otra cosa, y a cualquier otro derecho contemplado en la propia Constitución. Claro que en el caso del medio ambiente todo el mundo podrá tener la acción directa, porque ése es un derecho colectivo o difuso, pero yo creo que establecer que sólo personalidades tengan derecho a incoar la acción en inconstitucionalidad, sería una justicia constitucional de élites. Por lo que, yo propongo formalmente que la acción en inconstitucionalidad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

Asambleísta Vicepresidente en funciones de Presidente, Julio César Valentín Jiminián: *“Quiero fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana y la posición que hemos consultado y que respaldará el Partido Revolucionario Dominicano. El Partido Reformista no está presente, excepto el presidente de la Comisión de Verificación, Frank Martínez, y quiero al momento de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana, sí, está también Félix Vásquez, quiero además de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana desmontar lo que estimo es un error y es querer decir, querer afirmar, que un Estado social y democrático de derecho supone la premisa de que de manera abierta cualquier ciudadano, aún sin interés legítimo, pueda intentar una acción directa en inconstitucionalidad, y esa afirmación es falsa de toda falsedad, no es una prerrogativa sine qua non que para que un Estado sea social y democrático de derecho deba establecerse la acción popular en 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*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legislativas de la ley de la judicatura; hicieron una interpretación declarando inconstitucional a partir de una acción que intentó una organización de la sociedad civil, posición que algún tiempo después, una decena de años después, modificaron estableciendo qué pretendió el legislador cuando dijo 'cualquier parte interesada'. España es un Estado social y democrático de derecho y el constitucionalismo iberoamericano de hoy, incluyendo todas las reformas que se han hecho a principios del Siglo XXI y todas las que se hicieron en la última década del Siglo XX...yo les pido que me escuchen, como yo escuché. En todas las constituciones de Iberoamérica, en todas, excepto en la colombiana, en ninguna existe lo que aquí se ha pretendido vender como una acción popular en inconstitucionalidad y que su no incorporación sería un acto de retroceso, ¡falso de absoluta falsedad!, ¡a nosotros no nos van a sorprender!; que sea un derecho de cualquier ciudadano o de cualquier asambleísta defender ese criterio, ¡perfecto!, pero no hay tal regresión, porque la regresión es conforme o de acuerdo a lo que tenemos en la actualidad. Regresión o retroceso sería si no estuviésemos ampliando las atribuciones o derechos; es avance porque estamos desmontando esa atribución a la Suprema Corte de Justicia, cargada de responsabilidades administrativas, cargada de un sinnúmero de recursos de casación, cargada de una cantidad de recursos o de acciones en inconstitucionalidad no falladas, ahora tendremos una justicia constitucional pronta y adecuada. Si Francia es un Estado social y democrático de derecho y no tiene la acción popular; si Holanda es un Estado social y democrático de derecho y no tiene acción popular; Suecia es un Estado democrático y de derecho y todos los Países Bajos, que son los de mayor configuración y tradición democrática aún en los 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad como una atribución o como una acción popular es una negación de principios elementales del Estado social y democrático de derecho, nosotros le decimos: ¡no es verdad!, se puede establecer, pero no es ése el argumento más razonable. Segundo, España, que es el Estado del cual nosotros tenemos mayores influencias en nuestra tradición constitucional en los últimos tiempos sólo permite la acción en inconstitucionalidad en dos casos; la acción directa la tienen reservada las autonomías, las Cortes Generales, es decir, el Tribunal, el Congreso, otros órganos del Estado y cuando son derechos difusos que sólo son dos, aquí son más, sólo dos: derechos urbanísticos y derechos medioambientales. Lo que aconteció con el tema de la cementera cualquier ciudadano del país podía intentarlo, si el Presidente de la República Dominicana, sea quien sea, mañana dispone que la zona colonial se transfiera a una institución extranjera, turística, para explotar esta zona que es patrimonio cultural e histórico de la República Dominicana, cualquier ciudadano, sin demostrar que tiene interés legítimo, sólo por ser un derecho difuso tiene derecho a intentar acción directa en inconstitucionalidad. Cualquier ciudadano tiene derecho a intentar una acción directa en inconstitucionalidad si alguna empresa privada, si el propio Estado, si una concesión atenta contra un recurso natural, puede, perfectamente cualquier ciudadano intentar una acción directa en inconstitucionalidad. ¿Avance o retroceso?, ¡irrefutable avance! Cuando aquí se habla de que uno de los derechos difusos es la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y de la flora, una actuación que ponga en riesgo la zona endémica de los bubies en la isla contigua a Montecristi, cualquier ciudadano puede intentar una acción directa si el Estado o cualquier órgano toma una 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

buenos legisladores, aquí no hay ni patriotas, ni antipatriotas, aquí nosotros, como hicieron los españoles en el año 1978, fueron capaces de asumir, cada partido, para ajustar una Constitución que les permitiera la vida pacífica en democracia después de la transición de esa prolongada dictadura de Franco, fueron a votar por las posiciones partidarias y tienen una Constitución a la que se le movilizaron millones de personas en contra, diciendo: 'Ésta no es mi Constitución', afortunadamente es la minoría la que está con esas 'voces agoreras' en República Dominicana, minoría que respetamos, fragmentos que respetamos y aceptamos su movilización y su protesta, pero esta Constitución, que hoy aprobamos, y ese Tribunal Constitucional, en esa fórmula, es correcta. Apoyamos la propuesta de Pelegrín Castillo de que los estados de excepción no deben estar revisables en inconstitucionalidad por los traumas que puede generar. Creemos el Tribunal, pero no hagamos de este Tribunal Constitucional un espacio institucional para dioses, sino para seres humanos que van a arbitrar, que van a conocer en la jurisdicción lo relativo a una acción que 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución de manera reflexiva, es decir, que hubo una decisión consciente y deliberada.

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legitimación de las personas a que acrediten un “interés legítimo y jurídicamente protegido” no es coherente con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, pues según ella el derecho a accionar en inconstitucionalidad es un derecho de ciudadanía. Esta posición fue rebatida por el asambleísta Valentín Jiminián, quien destacó que el hecho de que la República Dominicana se haya definido como un Estado Social y Democrático de Derecho no obliga al constituyente a consagrar la figura de la “acción popular”.

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

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

²⁸ El texto relativo a los derechos de ciudadanía fue discutido en la sesión de la Asamblea Revisora de fecha 29 de septiembre de 2009 y, según se indica en el acta núm. 045, levantada en la referida fecha, en la propuesta hecha por la comisión verificadora sobre el tema se consideró el derecho a accionar en inconstitucionalidad como uno de los derechos de ciudadanía. Sin embargo, el asambleísta Alejandro Montas solicitó que se excluyera dicho derecho, solicitud que fue acogida, con una votación de 112 votos a favor y 48 en contra. Actualmente los derechos de ciudadanía están consagrados en el artículo 22 de la Constitución, texto según el cual: “Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; 2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo; 3)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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.

Ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes; 4) Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto; 5) Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.

Expediente núm. TC-01-2019-0028, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores José Amado Javier Bidó, Pascual Antonio O’Neal Jacobo y Antonio José Goncalves Fernández contra los artículos 162 y 164 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

(..) toda posibilidad de que la acción en inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela. A tal efecto, en el Proyecto enviado al Senado por el Presidente de la República 2010 (art. 99), se disponía que frente a los actos normativos se presumía siempre que toda persona tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido, con lo que la acción de inconstitucionalidad contra los actos normativos, se configuraba como una acción popular, pudiendo cualquier persona interponerla. No estableciéndose en el texto de la Ley Orgánica esta presunción legal, es forzado que se interprete que todo ciudadano siempre tiene “interés legítimo” en la constitucionalidad de los actos estatales, y que dado el principio constitucional de la supremacía, se presuma que por ello ese interés en la constitucionalidad está “jurídicamente protegido”.²⁹

97. En este mismo orden, cuando estudiamos el tema de la legitimación en el proyecto de reforma constitucional, planteamos la conveniencia de que el constituyente recogiera en el texto constitucional la figura de la “acción popular”³⁰, lo cual, como sabemos, no ocurrió. Luego de aprobada la reforma constitucional fuimos partidarios de que el Tribunal Constitucional

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interpretara la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como si se tratara de la figura de la acción popular.³¹

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

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Conclusiones

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA ALBA LUISA BEARD MARCOS

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

1. El proceso que dio como resultado la sentencia respecto a la cual presentamos este voto salvado, tuvo su origen en la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores José Amado Javier Bidó, Pascual



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Antonio O'Neal Jacobo y Antonio José Goncalves Fernández contra los artículos 162 y 164 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal.

2. Dichos artículos establecen el procedimiento de extradición en la República Dominicana en los términos siguientes:

Art. 162.- Extradición pasiva. La solicitud de extradición de una persona que se halle en territorio de República Dominicana debe ser remitida por el Poder Ejecutivo a la Suprema Corte de Justicia para que ésta decida lo que corresponda.

Art. 164.- Procedimiento. Recibida la solicitud de extradición por la Cámara Penal de la Suprema Corte de Justicia, se convoca a una audiencia oral dentro de los treinta días siguientes a la notificación dirigida al solicitado. A esta audiencia concurren el imputado, su defensor, el ministerio público y el representante del Estado requeriente, quienes exponen sus alegatos. Concluida la audiencia, la Suprema Corte de Justicia decide en un plazo de quince días.

3. Los accionantes alegaron que dichos artículos vulnera el derecho a la igualdad y el derecho a recurrir una decisión por ante un tribunal superior.

4. Si bien este juzgadora comparte gran parte de las motivaciones expuestas en la sentencia y la solución dada a la acción directa de inconstitucionalidad en el sentido de rechazar la misma, salva su voto por los motivos que explicaremos a continuación.

5. Y es que, si bien consideramos que los artículos atacados en inconstitucionalidad no vulneran el derecho a recurrir, por cuanto las decisiones en materia de extradición que han adquirido la autoridad de la cosa



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

irrevocablemente juzgada pueden recurrirse ante el Tribunal Constitucional mediante un recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, conforme lo estableció esta corte mediante la Sentencia TC/0091/17, del nueve (9) de febrero de dos mil diecisiete (2017), igualmente entendemos que debió haber sido consignado en este proyecto que, en lo relativo a la alegada vulneración del principio a la igualdad esgrimido por los accionantes, que la figura de la extradición como proceso judicial-administrativo es muy distinto al procedimiento jurisdiccional penal ordinario, por cuanto la “extradición” no supone un juicio para determinar la responsabilidad penal o no de la persona que se solicita en extradición, como erróneamente se motiva en la presente sentencia, sino que este proceso consiste únicamente en la evaluación, por parte de la Cámara Penal de la Suprema Corte de Justicia, de la procedencia del acto de solicitud de la misma conforme lo dispuesto por la Constitución, los tratados internacionales y el Código Procesal Penal.

6. Ciertamente, la figura de la extradición se encuentra reconocida en el artículo 46, numeral 1, de la Constitución dominicana, que establece:

“Ningún dominicano o dominicana puede ser privado del derecho a ingresar al territorio nacional. Tampoco puede ser expulsado o extrañado del mismo, salvo caso de extradición pronunciado por autoridad judicial competente, conforme la ley y los acuerdos internacionales vigentes sobre la materia”.

7. Asimismo, consideramos que la sentencia debió desarrollar el aspecto relativo a la cooperación de los Estados en materia judicial en procura de prevenir y sancionar delitos y crímenes graves o transnacionales que son cometidos en determinado país y que sus presuntos autores se encuentren en su país de origen o Estado parte requerido.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. En efecto, la República Dominicana es signataria de la *Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos – Convención de Palermo –*, la cual, en su artículo 18, establece lo siguiente:

“Artículo 18. Asistencia judicial recíproca 1. Los Estados Parte se prestarán la más amplia asistencia judicial recíproca respecto de investigaciones, procesos y actuaciones judiciales relacionados con los delitos comprendidos en la presente Convención con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3 y se prestarán también asistencia de esa índole cuando el Estado Parte requirente tenga motivos razonables para sospechar que el delito a que se hace referencia en los apartados a) o b) del párrafo 1 del artículo 3 es de carácter transnacional, así como que las víctimas, los testigos, el producto, los instrumentos o las pruebas de esos delitos se encuentran en el Estado Parte requerido y que el delito entraña la participación de un grupo delictivo organizado.

2. Se prestará asistencia judicial recíproca en la mayor medida posible conforme a las leyes, tratados, acuerdos y arreglos pertinentes del Estado Parte requerido con respecto a investigaciones, procesos y actuaciones judiciales relacionados con los delitos de los que una persona jurídica pueda ser considerada responsable de conformidad con el artículo 10 de la presente Convención en el Estado Parte requirente”.

9. Dicha convención, en su artículo 16, igualmente establece una serie de disposiciones relativas a la extradición en los casos de delitos transnacionales como el tráfico de migrantes y de trata de personas, en especial de mujeres y niños, señalando, entre muchas otras disposiciones, que “la extradición estará sujeta a las condiciones previstas en el derecho interno del Estado Parte



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

requerido o en los tratados de extradición aplicables, incluidas, entre otras, las relativas al requisito de una pena mínima para la extradición y a los motivos por los que el Estado Parte requerido puede denegar la extradición”.
(Subrayado nuestro).

10. En síntesis, por todas las razones expuestas, entendemos que en la sentencia de marras debió haberse puntualizado que el procedimiento de extradición en la República Dominicana, en primer lugar, se encuentra previsto en el artículo 46, numeral 1, de la Constitución, anteriormente citado. Que igualmente, se encuentra regulado en convenciones y tratados internacionales de los que nuestro país es signatario, así como en los artículos 162 y 164 del Código Procesal Penal, y que dicho procedimiento, si bien no contempla un recurso ordinario respecto de la sentencia dictada por la Cámara Penal de la Suprema Corte de Justicia, no se vulnera el derecho a recurrir ni el derecho a la igualdad por cuanto este Tribunal Constitucional ha reconocido que contra dichas sentencias se puede incoar el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, lo cual se puede verificar en las sentencias TC/0428/16, TC/0446/17 y TC/0811/17, en cuyos casos se avocó a conocer los argumentos de fondo de los recursos interpuestos contra sentencias dictadas en materia de extradición.

Conclusión:

Entendemos que el procedimiento de extradición en la República Dominicana, en primer lugar, se encuentra previsto en el artículo 46, numeral 1, de la Constitución, anteriormente citado. Igualmente, se encuentra regulado en convenciones y tratados internacionales de los que nuestro país es signatario, así como en los artículos 162 y 164 del Código Procesal Penal, y que dicho procedimiento, si bien no contempla un recurso ordinario respecto de la sentencia dictada por la Cámara Penal de la Suprema Corte de Justicia, no se vulnera el derecho a recurrir ni el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho a la igualdad por cuanto este Tribunal Constitucional ha reconocido que contra dichas sentencias se puede incoar el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, lo cual se puede verificar en las sentencias TC/0428/16, TC/0446/17 y TC/0811/17, en cuyos casos se avocó a conocer los argumentos de fondo de los recursos interpuestos contra sentencias dictadas en materia de extradición.

Es preciso resaltar además, que en el proceso de extradición, la Cámara Penal de la Suprema Corte de Justicia no juzga la responsabilidad o no de la persona solicitada, sino únicamente la procedencia o no del acto de solicitud de extradición cursado por el Poder Ejecutivo –procedimiento penal administrativo –, lo cual no implica que en caso de autorizarse la misma, la persona vaya a ser condenada por los tribunales del país solicitante.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

VOTO PARTICULAR DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

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

I. Breve preámbulo del caso

1.1. Este Tribunal Constitucional fue apoderado de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores José Amado Javier Bidó, Pascual Antonio O’Neal Jacobo y Antonio José Goncalves Fernández contra los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículos 162 y 164 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana.

1.2. Los accionantes, señores José Amado Javier Bidó, Pascual Antonio O'Neal Jacobo y Antonio José Goncalves Fernández, aducen en su acción del veinticinco (25) de junio de dos mil diecinueve (2019) que la norma impugnada viola los artículos 39 y 69 de la Constitución de la República de 2010, en los cuales se establece que:

***Artículo 39. Derecho a la igualdad.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia: 1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;*

***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:*

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;



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha dispuesto declarar el rechazo de la acción directa de referencia, decisión respecto de la que hemos concurrido con el consenso. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del tribunal, pero salva el voto con relación a los motivos para decretar la legitimación activa del accionante, señor Antonio José Goncalves Fernández, que indudablemente tiene interés legítimo y jurídicamente protegido, por cuanto ha demostrado que directamente es afectado por la disposición impugnada, pero ese interés legítimo y jurídicamente protegido debe probarse, más no presumirse como ha dispuesto este órgano de justicia constitucional. En cuanto a los señores José Amado Javier Bidó y Pascual Antonio O'Neal Jacobo vota disidente, en virtud de que no demostraron tener un interés legítimo y jurídicamente protegido, toda vez que solo en contra del señor Antonio José Goncalves Fernández le está siendo llevado un proceso de extradición, de ahí que no están legitimados para actuar en este proceso.

II. Precisión sobre el alcance de este voto

A continuación, invocaremos los motivos que nos llevan a apartarnos del criterio de la mayoría. Para ello, y en procura de una mejor comprensión de este voto, hemos optado por dividir nuestros motivos en los siguientes títulos:

2.1. El modelo de control de constitucionalidad en la República Dominicana: el interés legítimo y jurídicamente protegido. **2.2** Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional.

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1.1. En el caso que nos ocupa se ha verificado que, bajo el título sobre la legitimación activa o calidad del accionante, el consenso les ha conferido a los señores José Amado Javier Bidó, Pascual Antonio O'Neal Jacobo y Antonio José Goncalves Fernández, la calidad para accionar en inconstitucionalidad contra los artículos 162 y 164 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, entre otros motivos, que citamos textualmente a continuación:

7.2.- En aplicación de los textos transcritos anteriormente, este Tribunal Constitucional es de criterio que “(...) la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán³³ en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad 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. (Véase Sentencia TC/0345/19 del dieciséis (16) de septiembre).

7.3.- En este sentido, los accionantes, señores José Amado Javier Bidó, Pascual Antonio O'Neal Jacobo y Antonio José Goncalves Fernández tienen

³³ Subrayado nuestro



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucional, en razón de que son nacionales dominicanos. Igualmente, consideramos que dichos señores se encuentran en pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía, ya que en el expediente no consta ningún documento que permita inferir lo contrario.

2.1.2. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se le conceda legitimación al accionante Antonio José Goncalves Fernández para promover la acción directa de inconstitucionalidad descrita en la referencia, la suscrita se aparta del criterio precedentemente transcrito, pues el mismo no se corresponde con el modelo de control de constitucionalidad instaurado en nuestro país con la promulgación de la Constitución de 2010.

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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; 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un interés propio, distinto del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico”³⁴.

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

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En esta forma, se eliminó de la Ley Orgánica toda posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela³⁵.

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

“una particularidad de la acción directa de inconstitucionalidad dominicana consiste en la legitimación de ‘cualquier ciudadano con interés legítimo y jurídicamente protegido’, lo que implica una variante de las fórmulas adoptadas en algunos países latinoamericanos que prevén especies de ‘acciones populares de inconstitucionalidad’ (Colombia y Venezuela) y que se han venido extendiendo a otros países de nuestra región (El Salvador, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú. En este último país con un requerimiento de un determinado número de firmas). Pareciera que la fórmula dominicana se acerca más a las previstas en Uruguay, Honduras o Paraguay que restringen la legitimación, a través de derecho legítimo, personal y directo que requiere cualquier persona para ejercitar la acción³⁶”.

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

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

³⁶ Revista Reforma Judicial. Pág. 44. CARMJ.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

2.2.2. En tal sentido, la suscrita sostiene que esta actuación desborda el ámbito de las competencias que la propia Constitución le otorga en su artículo 185, pues un Tribunal Constitucional no debe producir jurisprudencia

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

configuradora, ya que al hacerlo ejerce competencias de otro Poder Público, excediendo los límites funcionales constitucionalmente establecidos.

2.2.3. En efecto, muchos autores concuerdan en afirmar que, si bien la función de la jurisdicción constitucional reside en la interpretación vinculante de una Constitución dotada de fuerza normativa y de primacía, y que su influencia reside en su competencia de interpretación, los límites de su jurisprudencia se encuentran precisamente en la Constitución³⁸. En este orden, es menester señalar:

Al respecto, debe precisarse cuál es la relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Constituyente originario. Cuando resuelve un proceso, y al haberse reconocido en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, que '(...) es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad', en el fondo se está admitiendo que este Colegiado, actuando con lealtad constitucional y jurídica, es el intérprete de la voluntad del poder originario, atendiendo a que su fin es darle un sentido vivo, dúctil y 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'".³⁹

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se precisa de “*un interés legítimo y jurídicamente protegido*”, lo cual no puede presumirse, sino que ha de ser demostrado.

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

Tal y como hemos desarrollado en los fundamentos del presente voto y al tenor del criterio que hemos esbozado de forma reiterada desde la puesta en funcionamiento de esta jurisdicción constitucional en el año 2012, afirmamos que es absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del artículo 185 de la Constitución de 2010, que señala de manera expresa que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido” para que un particular pueda accionar en inconstitucionalidad, y no presumirlo.

La sentencia del consenso ha debido reconocer la legitimación procesal activa o calidad del accionante Antonio José Goncalves Fernández en la presente acción directa de inconstitucionalidad, dado que sí demostró tener el interés legítimo y jurídicamente protegido, previsto por los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, toda vez que la norma impugnada le concierne, en razón de que en su contra se está llevando a cabo un proceso de extradición, por tanto, podría generarle una afectación directa en su interés, y de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad le causaría un perjuicio, por lo que está legitimado para actuar en la especie; sin embargo, en cuanto a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los señores José Amado Javier Bidó y Pascual Antonio O'Neal Jacobo ha debido declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad por falta de calidad de los accionantes, dado que no demostraron el interés legítimo y jurídicamente protegido.

En cuanto al fondo, la jueza que suscribe apoya la declaratoria de rechazo de la acción directa de inconstitucionalidad presentada por el señor Antonio José Goncalves Fernández en contra de los artículos 162 y 164 de la Ley 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, por los motivos expuestos en el cuerpo de la sentencia.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

Julio José Rojas Báez
Secretario