



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0267/20

Referencia: Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los nueve (9) 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, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Antonio Gil, Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución dominicana, así como 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica de Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de los actos impugnados

1.1. La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, sobre intérpretes judiciales de la República Dominicana, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y contra la Resolución núm. 13/2014, que designa intérpretes judiciales, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.

1.2. Las referidas resoluciones impugnadas prescriben las disposiciones transcritas a continuación:

a. Resolución núm. 01/2013, sobre intérpretes judiciales de la República Dominicana, dictada por el Consejo del Poder Judicial el dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013).

EL CONSEJO DEL PODER JUDICIAL

RESUELVE:

Primero:

Califican para ejercer la función de intérpretes judiciales en la República Dominicana todas aquellas personas que prueben competencia en un idioma distinto al español y viceversa, previa superación de las evaluaciones realizadas por la Escuela Nacional de la Judicatura, con relación a la función a desempeñar;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Segundo:

Se pone a cargo de la Escuela Nacional de la Judicatura el cumplimiento de los procedimientos necesarios para la capacitación y la posterior designación de los intérpretes judiciales;

Tercero:

La Escuela Nacional de la Judicatura establecerá el procedimiento de evaluación de competencia para la designación de los intérpretes judiciales, así como los requisitos y condiciones que estime necesarios para el buen desempeño de la función por parte de estos oficiales de la justicia;

Cuarto:

Las convocatorias para la evaluación de competencia de los aspirantes a ser designados como intérpretes judiciales deberán ser publicadas en las páginas electrónicas del Poder Judicial, de la Escuela Nacional de la Judicatura y en cualquier otro medio de comunicación que ésta disponga.

Quinto:

Una vez concluido el proceso de evaluación y formación de los aspirantes a intérpretes judiciales, la Escuela Nacional de la Judicatura lo comunicará por escrito al Consejo del Poder Judicial, quien procederá a la designación, si lo estimare procedente, mediante resolución motivada, en la cual se especificará el o los idiomas correspondientes a la designación.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sexto:

Queda a cargo de la División de Oficiales de la Justicia del Consejo del Poder Judicial el registro y la vigilancia de los intérpretes judiciales;

Séptimo:

Sin perjuicio de la normativa del Código de Comportamiento Ético y todo lo establecido en el sistema disciplinario del Poder Judicial, la aplicación de los procedimientos disciplinarios a los intérpretes judiciales está a cargo del Consejo del Poder Judicial, que podrá ordenar las investigaciones que estime convenientes a la División de Oficiales de la Justicia, a través de la Comisión Permanente de Oficiales de Justicia; pudiendo ésta hacer también recomendaciones sobre la procedencia o no de la aplicación de los procedimientos sancionatorios a dichos oficiales públicos;

Octavo:

La decisión adoptada por el Consejo del Poder Judicial podrá ser objeto de un recurso de revisión ante este mismo órgano, para garantizar el respeto a la Tutela Judicial efectiva y al Debido Proceso, previsto por el Artículo 69, Numerales 9 y 10, de la Constitución de la República;

Noveno:

(Transitorio) La Escuela Nacional de la Judicatura queda facultada para, en aplicación de las disposiciones legales vigentes y las que por esta resolución se establecen, tomar medidas que fueren necesarias,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

incluyendo la aplicación de exámenes, con la finalidad de corregir las distorsiones que pudieren existir en el ejercicio de la función de los intérpretes judiciales designados con anterioridad a esta resolución, así como para el registro de los mismos, Las medidas que adoptare la Escuela Nacional de la Judicatura en la aplicación de la parte capital de este ordinal serán comunicadas al Consejo del Poder Judicial para conocimiento y fines de lugar.

Décimo:

Se ordena que la presente resolución sea publicada en los medios de comunicación del Poder Judicial. Así ha sido hecho por el Consejo del Poder Judicial, en Cámara de Consejo, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, Capital de la República, a los dieciocho (18) días del mes de febrero del año dos mil trece (2013) años 169 de la Independencia y 150 de la Restauración.

b. Resolución núm. 13/2014, que designa intérpretes judiciales, dictada por el Consejo del Poder Judicial el ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014).

**EL CONSEJO DEL PODER JUDICIAL, EN USO DE SUS
FACULTADES LEGALES:**

PRIMERO:

Designa a los candidatos detallados por idioma a continuación, como Intérpretes Judiciales de la República Dominicana, para el ejercicio de las funciones que le son propias a este auxiliar de la justicia, solamente



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el idioma acreditado, según lo previsto en los artículos 101, 102, 103, 104, 105, y 106 de la Ley 821, sobre Organización Judicial de 1927.

INGLÉS

No.	Número de Documento de Identidad	Apellidos	Nombres	Puntuación Final
1	402-2236378-6	Acosta Canela	Estenyer	85
2	001-1680760-3	Acosta Feliz	Tammy Pierina	88
3	097-0003619-8	Acosta Céspedes	José Francisco	86
4	001-1739535-0	Adames Guerrero	Rosa Virginia	89
5	001-1287000-1	Aguiar Quezada	Cristina Mercedes Laura	83
6	102-0008899-4	Almonte Acosta	Merielin	89
7	001-1785594-0	Álvarez Thomen	Philippe Eduardo	80
8	001-0087177-1	Álvarez Whipple	Alberto Alejandro	89
9	001-1117842-2	Aquino Rivero	Luis Eduardo	94
10	001-1316370-3	Arthur Rodger	María Lourdes	82
11	001-1774933-3	Báez González	Rossy Airyne	93
12	001-1771631-6	Bencosme Zayas	Luis Ernesto	84
13	001-1828569-1	Bencosme Zayas	José Emilio	84
14	001-1893219-3	Bisonó Medina	Deborah Isabel	82
15	026-0080956-6	Campechano Dhimes	Victoria Guillermina	85
16	001-1854679-5	Castillo Alburquerque	Alexa Eloa	90
17	001-1779130-1	Castillos Cabral	Adewilxe Carolina	88
18	031-0310842-3	Christian Infante	Marc Joseph	91
19	001-0956846-9	Contín Ceballos	Julissa	90

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20	402-2025995-2	Contreras Rosario	Pamela Jinnette	81
21	001-0909615-6	Cornielle Arias	Paola Leopoldina	85
22	047-0136399-8	Cosme Cosme	Yolanda Altagracia	87
23	047-0123292-0	Coste Jiménez	Cándida Paulina	82
24	028-0051754-8	De León Avila	Andy Andrés	80
25	001-1561756-5	Decamps Contreras	Diana Mercedes	84
26	031-0296244-0	Díaz Estévez	Lisselot Deyanira	89
27	001-1828017-1	Domínguez-Imbert Garip	Aida María	81
28	001-1226456-9	Esquea Mota	Christian Emmanuel	89
29	001-1714662-1	Fernández Hidalgo	María Gabriela	80
30	056-0001398-0	García Rodríguez	José Stalin	84
31	001-1652813-4	Gassó Jovel	Gloria María	93
32	001-0165423-4	Gómez García	Vanessa Mercedes	89
33	001-1775548-8	Gómez Ortiz	María Alejandra	82
34	223-0073523-4	González Báez	Johanny Estheffi	84
35	001-1474592-0	Inoa Lazala	Orlidy	87
36	001-1246690-9	Isa Castillo	Felipe Alberto	89
37	001-1783609-8	Jiménez Guerrero	Indiana Josefina	87
38	225-0010342-3	Jorge Taveras	Ramón De Jesús	80
39	001-1391106-9	Jovine De Peña	Lizbeth Karina	80
40	402-2081941-7	Hodos	Sylvio Gilles Julien	82

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

41	001-1789935-1	Kjellberg Rosario	Harje Johannes	80
42	001-1673412-0	Lee Cordero	Jenneffer	83
43	001-1770244-9	Luna Russo	Pamela Michelle	85
44	001-1776024-9	Mambrú Suero	Miriam Paola	88
45	001-0100922-3	Marra Nevola	Liza Alba	90
46	223-0040115-9	Marte Rojas	Omaura	90
47	001-1265382-9	Martínez Melo	Gianna	82
48	001-1543405-2	Martínez Coss	Carmen Luisa	80
49	001-1572860-2	Martínez López	Vera Rocío	88
50	001-0879209-4	Martínez Valerio	Adalgi Mercedes	83
51	001-1469592-7	Mejía Barros	Maycar Johanna	86
52	031-0408347-6	Mera López	Sarah Lucia	80
53	001-1783289-9	Moreno Fernández	Juan Domingo	81
54	402-2013054-2	Pastor Lebrón	Ana Isabel	80
55	031-0376556-0	Pérez Espinal	Yleana María	90
56	001-0892761-7	Pérez Quiterio	Ginny Michelle	88
57	026-0128340-7	Pichardo Guerrero	Francis Josefina	91
58	001-1098506-6	Reyes Ramírez	Giselle Clarisa	80
59	001-1794708-5	Reyes Ramírez	Massiel Teresa	87
60	001-1863791-7	Reyes Reyes	Raimy Ivonne	87
61	047-0174875-0	Reyes Sánchez	Alberto Radhamés	85
62	031-0534414-1	Ricart Objío	Paulette Lucía	90

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

63	001-1886429-7	Rodríguez González	Anginette Stephanie	80
64	001-1747872-7	Rodríguez Rodríguez	Amelia Margarita	87
65	001-1313748-3	Rojas Báez	Julio José	87
66	001-1776999-2	Rubio Ortiz	Aristides Rafael	84
67	001-0171100-0	Sánchez García	Alexandra	85
68	001-0173057-0	Sánchez García	Natalia	84
69	001-1842587-5	Sánchez Sánchez	Kenia Orquídea	94
70	001-1417786-8	Santana Goico	Vilma Raquel	83
71	001-1701285-6	Santos Grullón	Fausto Hartmut	80
72	402-2148762-8	Santos Jiménez	Manuel Emilio	87
73	031-0367337-6	Santos Pérez	José Florencio	85
74	001-1274185-5	Serra Nova	Claudia Margarita	81
75	001-1868013-1	Smith Pujols	Darwin Patrick	82
76	001-1812114-4	Stern Velázquez	Miriam	89
77	001-1127189-6	Sturla Ferrer	Eduardo José	92
78	001-0125257-5	Tezanos Matos	Dora Lucía	88
79	001-1625589-4	Thomas Linares	Bianca Sofia	87
80	047-0194403-7	Torres Escuder	Sonia Mariel	88
81	031-0518827-4	Torres Núñez	Stephanie	91
82	001-1374008-8	Troncoso Ariza	Laura Isabel	80
83	001-1420691-5	Troncoso Hernández	Manuel Gabriel	84
84	055-0026065-7	Ureña Almánzar	Josefina Mercedes	88

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

85	054-0007161-8	Ureña Hernández	Miguelina Cristiana	80
86	001-1779467-7	Valenzuela Medina	Ariel Andrés	82
87	001-1113391-4	Valera Montero	Miguel Anibal	84
88	223-0093647-7	Vásquez Segura	Julissa Magaly	86
89	001-1407713-4	Vicens De León	Francisco Rafael	88

FRANCÉS

No.	Número de Documento de Identidad	Apellidos	Nombres	Puntuación Final
1	001-1287000-1	Aguiar Quezada	Cristina Mercedes Laura	91
2	001-0909615-6	Cornielle Arias	Paola Leopoldina	93
3	402-2081941-7	Hodos	Sylvio Gilles Julien	88
4	002-0017638-6	Rijo Dionisio	Bernardo De Jesús	80

ITALIANO

No.	Número de Documento de Identidad	Apellidos	Nombres	Puntuación Final
1	001-1258599-7	Burzatta	Aldo	90.5
2	402-2001359-9	Carvajal Paniagua	Oniber	92
3	402-2224917-5	Certo Ferreira	Paola	80.5
4	001-1231032-1	Destro	Giovanni	85
5	001-0060897-5	González De Forestieri	Olga Margarita	80.5
6	001-1414513-9	Ieromazzo Latour	Paddy Bianca	81.5
7	402-2410963-3	Jorioz Anderson	Wendy	91.5

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8	001-0100922-3	Marra Nevola	Liza Alba	86.5
9	001-0975120-6	Nevola Tozza De Marra	Antonietta	80
10	001-1486995-1	Pellegrini	Luca Ugo	93.5
11	001-0910260-8	Rojas Santana	Miguelina Asunción	81
12	223-0135256-7	Santana Ureña	Jean Michael	96.5
13	001-1801650-0	Sergio	Cristina	82.5
14	AA1947400	Sgarzini	Mauro	83.5
15	001-1296037-2	Verdelli	Natalia	84

PORTUGUÉS

No.	Número de Documento de Identidad	Apellidos	Nombres	Puntuación Final
1	001-1180974-5	Bautista Martínez	Néstor Arturo	87
2	001-1858417-6	Frías De La Rosa	Pamela Cristina	93
3	001-0004249-8	Pérez Hernández	Manuel de Jesús	83

CREOLE

No.	Número de Documento de Identidad	Apellidos	Nombres	Puntuación Final
1	223-0140090-3	Valdez Fulgencio	Keila Ymalai	85

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

JAPONÉS

No.	Número de Documento de Identidad	Apellidos	Nombres	Puntuación Final
1	001-1231056-0	Shimazaki	Mari	94

MANDARÍN

No.	Número de Documento de Identidad	Apellidos	Nombres	Puntuación Final
1	223-0035575-1	Huang Liu	Ching Hsien	91
2	001-0929261-5	Tung	Berta Hwey Ling	80

SEGUNDO: Se ordena comunicar la presente Resolución para conocimiento general a todas las dependencias jurisdiccionales y administrativas del Poder Judicial y su publicación en los medios de comunicación del Poder Judicial.

1.3. El Tribunal Constitucional comunicó la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa al magistrado procurador general de la República mediante el Oficio núm. PTC-AI-036-2015, expedido el veinticuatro (24) de marzo de dos mil dos mil quince (2015), y al presidente del Consejo del Poder Judicial mediante el Oficio núm. PTC-AI-050-2015, expedido el seis (6) de mayo de dos mil quince (2015). Mediante dichas comunicaciones se les solicitó sus respectivas opiniones sobre la presente acción, las cuales constan más adelante. Dichos oficios fueron recibidos por la Procuraduría General de la República y el Consejo del Poder Judicial, respectivamente, en fechas veintiséis (26) de marzo y doce (12) de mayo de dos mil quince (2015).

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones de la parte accionante en inconstitucionalidad

2.1. El accionante, señor Luis Manuel Pérez Guzmán, apoderó al Tribunal Constitucional de la referida acción directa mediante instancia depositada el diecinueve (19) de marzo de dos mil quince (2015). Por medio de dicho documento, solicita que se declare la inconstitucionalidad de la Resolución núm. 01/2013, emitida por el Consejo del Poder Judicial el dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), alegando que dicho acto pretende modificar el art. 100 de la Ley núm. 821, sobre Organización Judicial, de mil novecientos veintisiete (1927). Y, por vía de consecuencia, la inconstitucionalidad de la Resolución núm. 13/2014, dictada por el Consejo del Poder Judicial el ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), que designa ciento quince (115) nuevos intérpretes bajo los criterios de la indicada resolución núm. 01/2013.

2.2. El indicado accionante fundamenta la presente acción directa en la supuesta afectación de los arts. 39, 40.15 y 50 de la Constitución de la República. Además, dicho accionante persigue que el Tribunal Constitucional disponga la retroactividad de los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de las indicadas resoluciones al dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013) para subsanar las irregularidades creadas por ambos actos.

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1. La parte accionante, señor Luis Manuel Pérez Guzmán, alega que las resoluciones impugnadas transgreden los arts. 39, 40.15 y 50 de la Constitución. Dichos textos expresan 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



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:

- 1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;*
- 2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias;*
- 3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión;*
- 4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género;*
- 5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público,*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.

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

Artículo 50.- Libertad de empresa. El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes.

- 1) No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por ley. El Estado favorece y vela por la competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, estableciendo por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional;*
- 2) El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país;*
- 3) El Estado puede otorgar concesiones por el tiempo y la forma que determine la ley, cuando se trate de explotación de recursos naturales o de la prestación de servicios públicos, asegurando siempre la existencia*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público y al equilibrio medioambiental.

4. Hechos y argumentos de la parte accionante en inconstitucionalidad

4.1. El accionante, señor Luis Manuel Pérez Guzmán, pretende la declaratoria de inconstitucionalidad de las mencionadas resoluciones núm. 01/2013 y 13/2014. Sustenta sus pretensiones en los razonamientos siguientes:

a. Que «[...] según el artículo 100 de la Ley de Organización Judicial 821 de 1927 para ser intérprete judicial hay que reunir las siguientes condiciones: 1º) ser dominicano; 2º) ser mayor de edad; 3º) ser de buenas costumbres; y 4º) manejar como mínimo el francés y el inglés».

b. Que «[...] de la lectura de los artículos 101 al 106, ambos inclusive, de la Ley 821 de 1927 sobre Organización Judicial se puede colegir que los intérpretes judiciales son oficiales con fe pública, debidamente juramentados, que prestan sus servicios de traducción e interpretación tanto a particulares como de manera obligatoria a los Tribunales de Justicia cuando estos así lo requieran».

c. Que «[...] en su artículo 107 hasta el 108 la ley de Organización Judicial es bastante clara al especificar que cuando se requiera la interpretación o traducción de un idioma de los que los intérpretes judiciales no manejen, se podrá juramentar de manera provisional, es decir *in situ* y *ad hoc*, a una persona de la comunidad de reconocida honorabilidad para que traduzca o intérprete del idioma foráneo al castellano».

d. Que «[...] en cuanto al aspecto que rige a los intérpretes judiciales la Ley de Organización Judicial de 1927 solo ha sido modificada en su artículo 99 que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fue reformado por la Ley de Carrera Judicial N^o. 327-98 de fecha 9 de julio de 1998 donde se transfiere la facultad de nombrar dichos oficiales judiciales del Poder Ejecutivo a la Suprema Corte de Justicia y posteriormente al Consejo del Poder Judicial».

e. Que «[...] bajo el imperio de dicha Ley, los hoy accionantes se examinaron para el puesto de intérprete judicial y fueron admitidos mediante decreto que los encontraba conformes y aptos para la carrera por ser dominicanos, mayores de edad, de buenas costumbres y manejar los idiomas exigidos por la ley (francés e inglés a la perfección), encontrándose como intérpretes judiciales activos al momento».

f. Que «[...] los requisitos mínimos que instaura la Ley 821 de 1927 fueron seguidos por el Consejo del Poder Judicial hasta al menos el año dos mil nueve (2009), lo cual se puede comprobar mediante la Resolución N^o. 4081-2009, del 19 de noviembre de 2009, que designa a los señores Manuel de Jesús Pérez Hernández y Rossina Abreu Valerio, Intérpretes Judiciales de la República Dominicana, ambos con manejos del inglés y el francés».

g. Que «[...] la resolución primera choca abiertamente con el artículo 100 de la Ley 827 [sic] de 1927 sobre Organización Judicial pues al "Califica[r] para ejercer la función de intérpretes judiciales en la República Dominicana [a] todas aquellas personas que prueben competencia en un idioma distinto al español y viceversa, previa superación de las evaluaciones realizadas por la Escuela Nacional de la Judicatura, con relación a la función a desempeñar" se pretende modificar el texto de la ley vigente mediante una resolución del Consejo del Poder Judicial, lo que es contrario a la normativa constitucional vigente sobre el imperio jerárquico de las leyes y su procedimiento para modificarlas».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h. Que «[...] no tan sólo es inconstitucional la modificación de una ley mediante una resolución sino que crea una situación de desigualdad entre todos los intérpretes judiciales y los aspirantes pues los primeros tuvieron que pasar por requisitos que los segundos no tendrán que, aunque gozarán de los mismos privilegios».

i. Que «[...] en violación al artículo 100 de la Ley 821 sobre Organización Judicial de 1927 fueron nombrados 115 nuevos intérpretes que sólo manejan el idioma español y un idioma extranjero».

j. Que «[...] el nombramiento de estos intérpretes judiciales ni siquiera corresponde a una razón de necesidad fruto de un estudio serio y responsable de las necesidades del Poder Judicial y del mercado laboral, pues de dicha resolución se puede determinar que: 89 pertenecen al idioma inglés cuyo mercado está saturado y por el contrario solo 1 de creole».

k. Que «[...] dicha resolución es por demás violatoria de la Ley 821 en sus artículos 1 y 100 que establece la condición de ser dominicano, pues entre los nombrados hay 6 personas, a saber que no cumplen este requisito ya que solo tienen carnet de residencia, no son dominicanos ni siquiera por naturalización, incluyendo muy específicamente al Sr. Mauro Sgarzini, N° 14 de la lista de Italiano, el cual figura nombrado con un número de pasaporte AA1947400».

l. Que «[...] nuestra Constitución vigente atribuye exclusivamente en su artículo 93 la facultad de legislar al Congreso Nacional, que según el artículo 76 lo conforman únicamente el Senado de la República y la Cámara de Diputados».

m. Que «[...] la Carta Magna expresa en su artículo 96 que la Suprema Corte de Justicia tiene derecho a la iniciativa en la formación de leyes eso no significa



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que puede legislar por sí misma, ni modificar leyes, ni dar resoluciones que sean contrarias a las leyes».

n. Que «[...] dichas resoluciones violan el proceso democrático establecido en los artículos 97 al 113, ambos inclusive, de la Carta Magna que determina que las leyes para ser formadas deben a) ser discutidas al menos dos (02) veces con un (01) día por lo menos entre una discusión y otra; b) que debe de ser conocido por ambas cámaras legislativas; e) el envío al Poder Ejecutivo para su observación o promulgación; d) que si no hay observación en el plazo de diez (10) días, o si el Poder Ejecutivo así lo decide la ley entra en vigencia el día de su publicación para el Distrito Nacional y al otro día para el resto del país».

o. Que «[...] entre las funciones que la Constitución asigna en su artículo 156 al Consejo del Poder Judicial no están las de reformar, sancionar o suprimir artículos de las leyes, ni mucho menos pretenden revertir el orden jerárquico de las leyes intentando suprimir un artículo de una ley mediante una simple resolución».

p. Que «[...] ambas resoluciones al estatuir contrario a la ley 821 y pretender mediante una resolución modificarla en su artículo 100 viola el artículo 40 ordinal 15° de la Constitución en cuanto a la razonabilidad de la ley».

q. Que «[...] de igual manera se viola el Derecho a la Igualdad del artículo 39 pues crea una situación de privilegio para un grupo de personas que podrán acceder a la carrera judicial en condiciones diferentes y por debajo del mínimo de ley requerido».



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

r. Que «[...] dicha resolución viola para el accionante la Libertad de Empresa contenida en el artículo 50 pues se está sobre saturando el mercado de intérpretes del idioma inglés al nombrar 89 intérpretes de inglés solamente, cuando en el mercado actual hay nombrados 500 intérpretes que manejan a la perfección el inglés y además el francés».

s. Que «[...] el artículo 68 establece la garantía de los derechos fundamentales».

t. Que «[...] el artículo 73 declara nulo los actos que subvierten el orden constitucional, como resulta del caso de la especie».

u. Que «[...] la designación de 89 intérpretes en inglés y 1 sólo en creole no corresponde a un estudio serio y razonable de las necesidades el Poder Judicial Dominicano, por lo que esto es más que claro que contraria nuestra Constitución en su artículo 40 ordinal 15 en cuanto a que las actuaciones de las autoridades deben de ser razonables en todo momento».

5. Intervenciones oficiales

En el presente caso, intervinieron y emitieron sus respectivas opiniones el Consejo del Poder Judicial (A) y el procurador general de la República (B), tal como se consigna a continuación.

A) Opinión del Consejo del Poder Judicial

Mediante instancia depositada ante la Secretaría General de este tribunal el doce (12) de junio de dos mil quince (2015), el Consejo del Poder Judicial solicitó la fusión del expediente de referencia con el expediente núm. TC-01-2015-0011, a fin de evitar contradicción y duplicidad de fallos; la inadmisión de la presente



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acción directa por estimar que el accionante carece de legitimación procesal activa y, subsidiariamente, la inadmisión de la acción por considerar que las resoluciones impugnadas constituyen actos administrativos de alcance particular, dictados en ejercicio de atribuciones legales, al tiempo de fundar también la inadmisibilidad de la acción en que no fue identificada infracción constitucional alguna. Por último, requiere que, en caso de no declararse la inadmisibilidad, se rechace la acción por tratarse de una cuestión de mera legalidad y no de constitucionalidad, que debe ser dirimida ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Para fundamentar dichas pretensiones, el Consejo del Poder Judicial expuso los siguientes motivos:

a. Que «[...] resulta necesario que vosotros, previo al conocimiento de la presente acción directa de inconstitucionalidad, reparen en el hecho de que uno de los Actos atacados —la Resolución No. 13-2014— por la presente demanda ya ha sido previamente impugnado por el mismo Accionante, señor LUIS MANUEL PEREZ GUZMAN, y por ante ese mismo Tribunal Constitucional, razón por la cual nos encontramos ante un proceso que, de no deslindarse su objeto, podría favorecer a una situación de duplicidad de fallos o contradicción de sentencias».

b. Que «[l]a legitimación activa, establecida en el ordenamiento jurídico dominicano, para accionar en inconstitucionalidad directa contra una normativa —ya sea una ley o un reglamento—, no significa una apertura total para todas las personas, pues, esto último conllevaría al reconocimiento de una verdadera acción popular, que no ha sido la voluntad del Constituyente como tampoco la del legislador, lo cual se comprueba de la simple lectura de los artículos 185.1 de la Constitución República y 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (en adelante la “LOTCP”), que circunscriben la legitimación de las personas privadas a la existencia de “(...) un interés legítimo y jurídicamente protegido”; de ahí que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sea necesario la acreditación de una causa personal como requisito de legitimación que, como ya veremos, en la especie no ha sido debidamente acreditada por el Accionante».

c. Que «[...] el señor *LUIS MANUEL PEREZ GUZMAN* no ha podido acreditar la existencia de un interés legítimo que le habilite para accionar contra las Resoluciones Nos. 01/2013 y 13/2014, visto que dicho acto no afecta a su persona ni a sus derechos personales, como tampoco le impide el ejercicio de su profesión».

d. Que «[...] no se trata de una Acción Directa de Inconstitucionalidad contra una ley o un reglamento, sino contra dos actos administrativos de alcance particular, por medio de los cuales el CONSEJO DEL PODER JUDICIAL (C.P.J.) puso a cargo de la ESCUELA NACIONAL DE LA JUDICATURA (ENJ) el cumplimiento de los procedimientos necesarios para la capacitación de los posibles aspirantes a intérpretes judiciales —resolución 01/2013— y, en el caso de la Resolución No. 13/2014, designó a múltiples personas como intérpretes judiciales. En las referidas resoluciones no se deriva ningún alcance general o normativo que pueda justificar la admisibilidad de la presente acción de inconstitucionalidad, dado a que ambas actuaciones se consumieron —o agotaron— con su ejecución y nunca pasaron a formar parte del ordenamiento jurídico».

e. Que «[...] en el ordenamiento jurídico dominicano las atribuciones de la Administración Pública pueden ser consecuencia directa de la Constitución o de la ley; es decir, que existen potestades administrativas cuyo ejercicio resulta de la habilitación directa de la Carta Magna, mientras que otras son consecuencia de las leyes. En el supuesto en que la actuación administrativa sea el resultado de una competencia legal, la jurisdicción competente para conocer sobre la validez o no del acto es el Tribunal Superior Administrativo,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conforme al contenido del numeral 2 del artículo 165 de la Constitución de la República [...]».

f. Que «[...] la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad debe ser declarada inadmisibile, visto que ha sido interpuesta contra dos Actos Administrativos de efectos particulares y dictados en ejercicio de competencias legales —y no constitucionales—».

g. Que «[...] al examinar con detenimiento la acción interpuesta ante vosotros, Honorables Magistrados, resulta imposible determinar de qué forma se produce la “infracción constitucional”, pues, el Accionante no ha identificado un solo principio, valor o precepto constitucional vulnerado por las Resoluciones Nos. 01/2013 y 13/2014, sino que, todo lo contrario, éste se limita a expresar que el acto impugnado, alegadamente, vulnera los artículos 1 y 100 de la Ley No. 821 de 1927».

h. Que «[...] la acción de inconstitucionalidad intentada por el señor LUIS MANUEL PEREZ GUZMAN desborda absolutamente los límites característicos del control concentrado y objetivo de constitucionalidad, dado lo abstracto de la tarea juzgadora de la jurisdicción constitucional. El juicio de constitucionalidad se circunscribe a la norma y a su parámetro de validez: el texto constitucional. No se refiere a cuestiones concretas y que, en definitiva, serían del ámbito de los procesos constitucionales como el amparo, por tratarse de vulneraciones a derechos fundamentales de particulares en una situación determinada, o cuestiones de mera legalidad, que están reservadas para ser conocidas por el Tribunal Superior Administrativo, en funciones ordinarias».

i. Que «[...] el Accionante en su instancia, fundamenta la inconstitucionalidad de las Resoluciones Nos. 01/2013 y 13/2014 por supuesta violación de los artículo 1 y 100 de la Ley No. 821 de 1927. Por lo que vale



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

preguntar: ¿puede configurarse una infracción constitucional por la violación del contenido de una Ley o norma infra-constitucional? La respuesta es, obviamente, no, puesto que ello sólo configura un escenario de infracciones legales, que escapa del ámbito competencial de ese Tribunal Constitucional, en el ejercicio del control concentrado de constitucionalidad».

j. Que «[...] las Resoluciones Nos. 01/2013 y 13/2014 no contradicen ningún precepto, valor o regla constitucionales. De hecho, los pírricos argumentos esgrimidos por el Accionante se basan en supuestas violaciones legales, cuestión que no puede ser dilucidada por esa jurisdicción, en ocasión del control concentrando de constitucionalidad, razón por la cual la presente acción directa de inconstitucionalidad deberá ser rechazada».

B) Opinión del procurador general de la República

Mediante la Opinión núm. 01339, depositada ante la Secretaría General de este tribunal el veinticuatro (24) de abril de dos mil quince (2015), el procurador general de la República solicitó la inadmisión de la presente acción. Su opinión estuvo fundamentada en lo siguiente:

a. Que «[e]n razon de su contenido material, la Resolución 01/2013, del 18 de febrero del 2013 está referida a regular lo concerniente al ejercicio de la función de intérprete judicial; el rol de la Escuela Nacional de la Judicatura en la evaluación de competencia, la capacitación y formación de dichos oficiales judiciales. Asimismo, lo referido a la designación y supervisión y la aplicación del régimen disciplinario por el Consejo del Poder Judicial».

b. Que, con base en lo anterior, «[...] es válido admitir que la misma tiene naturaleza normativa dentro de un ámbito determinado, en atención a lo cual, en principio, y sin menoscabo de lo que se hará valer más adelante, es



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

susceptible de ser impugnada en inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional a través del mecanismo procesal de la acción directa de inconstitucionalidad, acorde con la jurisprudencia a tal efecto de esa jurisdicción, a partir de la sentencia TC/0051/2012».

c. Que también se impugna «[...] la Resolución 13/2014, mediante la cual el Consejo del Poder Judicial designa "a los candidatos detallados" como Intérpretes Judiciales de la República Dominicana, para el ejercicio de las funciones que le son propias a este auxiliar de la justicia, solamente en el idioma acreditado, según lo previsto en los artículos 101, 102, 103, 104, 105, y 106 de la Ley 821, sobre Organización Judicial de 1927».

d. Que «[e]sta última es propiamente un acto administrativo, toda vez que constituye una declaración unilateral de voluntad, realizada por el Consejo del Poder Judicial, en ejercicio de sus funciones que le son reconocidas por las leyes que le sirven de fundamento, como órgano del Poder Judicial; por tanto, al tenor de la jurisprudencia constitucional señalada más adelante, es ajena al control de constitucionalidad a través de la acción directa de inconstitucionalidad».

e. Que, en tal virtud, la acción directa incoada contra la indicada resolución núm. 13/2014 «[...] deviene en inadmisibles sin necesidad de ponderar ningún otro aspecto».

f. Que «[...] es importante destacar que la impugnación contra las Resoluciones antes citadas, especialmente respecto de la Resolución No. 01/2013, se fundamenta en el argumento de que las mismas contradicen lo dispuesto por el artículo 100 de la Ley de Organización Judicial, No. 821 de 1927, lo que configura una cuestión de legalidad».



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. Que «[...] *al tenor de la jurisprudencia constitucional sobre la materia (v. TC/0051/2012; TC/0073/2012; TC/0041/2013 y TC/0327/2014) la impugnación de la especie es competencia de la jurisdicción contencioso administrativa*».

h. Que «[...] *la acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución No. 01/2013 dictada por el Consejo del Poder Judicial en fecha 18 de febrero de 2013 deviene en inadmisibile sin necesidad de ponderar ningún otro aspecto, especialmente lo relacionado con los vicios de inconstitucionalidad imputados por el accionante, derivados de la violación al principio de legalidad, lo cual, al tenor del criterio jurisprudencial antes referido corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa*».

6. Pruebas documentales depositadas

6.1. En el expediente relativo a la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa constan los documentos siguientes:

1. Instancia relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial. Este documento fue depositado ante la Secretaría General de este tribunal el diecinueve (19) de marzo de dos mil quince (2015).

2. Copia fotostática de la Resolución núm. 01/2013, dictada por el Consejo del Poder Judicial el dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Copia fotostática de la Resolución núm. 13/2014, dictada por el Consejo del Poder Judicial el ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014).
4. Oficio núm. PTC-AI-036-2015, emitido por la presidencia del Tribunal Constitucional el veinticuatro (24) de marzo de dos mil dos mil quince (2015), mediante el cual notificó la presente acción directa de inconstitucionalidad al procurador general de la República. Este acto fue recibido por dicha institución el veintiséis (26) de marzo de dos mil quince (2015).
5. Oficio núm. PTC-AI-050-2015, emitido por la presidencia del Tribunal Constitucional el siete (7) de diciembre de dos mil quince (2015), mediante el cual notificó la presente acción directa de inconstitucionalidad al presidente del Consejo del Poder Judicial. Este acto fue recibido por el indicado órgano el doce (12) de mayo de dos mil quince (2015).
6. Opinión núm. 01339, depositada el procurador general de la República ante la Secretaría General de este tribunal el veinticuatro (24) de abril de dos mil quince (2015).
7. Comunicación que contiene la opinión del Consejo del Poder Judicial, respecto de la acción directa de la especie, depositada ante la Secretaría General de este tribunal el doce (12) de junio de dos mil quince (2015).

7. Celebración de audiencia pública

7.1. En atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, este tribunal procedió a celebrarla el diez (10) de agosto de dos mil quince (2015), a la cual comparecieron los representantes legales de la parte accionante, del Consejo del Poder Judicial y de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Procuraduría General de la República. Una vez las partes presentaron sus conclusiones, el expediente quedó en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

8.1. Este tribunal constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185.1 de la Constitución y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

9. Legitimación activa o calidad para actuar de la parte accionante

9.1. En cuanto a la legitimación activa o calidad de la parte accionante, el Tribunal Constitucional expone las siguientes consideraciones:

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

c. Sobre esta legitimación o calidad, el art. 185, numeral 1), de la Constitución dispone: «**Atribuciones.** *El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido*». En igual tenor, el art. 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece: «**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*».

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

d. Sobre la indicada legitimación procesal activa, el Tribunal Constitucional ha mantenido el criterio de que para determinar la calidad de la persona actuante (sea física o moral) e identificar su interés jurídico y legítimamente protegido, debe verificarse un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aplicación de la norma atacada y los intereses de quien promueve la acción directa de inconstitucionalidad. Esta verificación tiene por objeto permitirle al pueblo soberano tener mayor acceso a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad.

De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por esta sede constitucional desde la expedición de su Sentencia TC/0047/12, del tres (3) de octubre, mediante la cual se dictaminó que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado encontrarse en pleno goce de sus derechos de ciudadanía y cuestiona la constitucionalidad de la norma le causa perjuicios.¹ Expresado de otro modo, como fue dictaminado en TC/0057/18, del veintidós (22) de marzo, «[...] *una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio*».²

e. Han sido varios los matices según los cuales el Tribunal Constitucional ha enfocado hasta la fecha la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. Al respecto, basta recordar que para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de normas de naturaleza electoral, este colegiado procedió a morigerar el criterio de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante, considerando el estatus de ciudadanía de parte de este último, así como la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegido ante la vigencia de la norma calificada de inconstitucional³.

¹ TC/0047/12 del 3 de octubre de 2012, p. 5.

² TC/0057/18 del 22 de marzo de 2018, p. 9.

³ TC/0031/13 del 15 de marzo de 2013, pp. 6-7; y TC/0033/13 del 15 de marzo de 2013, pp. 7-8.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. En este contexto, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto notoriamente atenuada cuando para acreditar su calidad o legitimación procesal se dispensa al accionante de probar la afectación directa y personal de un perjuicio en los casos en que el objeto de la norma atacada atañe a intereses difusos o colectivos.⁴ También, cuando la norma imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial,⁵ o cuando pueda afectar el derecho a elegir de una persona que goza de la condición de ciudadano y le corresponda como votante resguardar que su derecho al sufragio activo sea ejercido acorde a los términos constitucionalmente previstos.⁶ Igualmente, cuando la norma concierna la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante.⁷

g. La misma política de moderación respecto al grado de exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido ha sido adoptada cuando la acción es promovida por una asociación cuyos integrantes son personas jurídicas que, en sus actividades cotidianas, podrían resultar afectadas por la norma impugnada.⁸ Del mismo modo, cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, como el agua, que comportan un interés difuso;⁹ cuando la acción regula a una asociación que congrega a un conjunto de profesionales de un sector (vg. alguaciles o contadores públicos) y el gremio como tal (a pesar de no ser afectado directamente) se encuentra facultado para procurar la protección de los intereses de sus miembros;¹⁰ cuando la acción concierna a una asociación sin fines de lucro que tiene por misión el estudio de temas ligados a la soberanía del Estado dominicano¹¹ o actúe en

⁴ TC/0048/13 del 9 de abril de 2013, pp. 8-9; TC/0599/15 del 17 de diciembre de 2015, pp. 112-113; TC/0713/16 del 23 de diciembre de 2016, pp. 17-18; y TC/0009/17 del 11 de enero de 2017, pp. 9-10.

⁵ TC/0148/13 del 12 de septiembre de 2013, p. 8.

⁶ TC/0170/13 del 27 de septiembre de 2013, pp. 7-8.

⁷ TC/0172/13 del 27 de septiembre de 2013, pp. 10-11.

⁸ TC/0184/14 del 15 de agosto de 2014, pp. 16-17.

⁹ TC/0234/14 del 25 de septiembre de 2014, pp. 12-14.

¹⁰ TC/0110/13 del 4 de julio de 2013, pp. 7-8; y TC/0535/15 del 1 de diciembre de 2015, pp. 17-18.

¹¹ TC/0157/15 del 3 de julio de 2015, pp. 24-25.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

representación de la sociedad,¹² o cuando el accionante es una organización política cuya función procura garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, ya que estas se encuentran situadas entre el Estado y el ciudadano.¹³

h. De la misma manera, encontramos una matización adicional introducida por el Tribunal Constitucional a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido (a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado), en los casos en que este colegiado ha reconocido legitimación activa al accionante cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o en el acto atacado puedan alcanzarle;¹⁴ al igual que cuando extendió el reconocimiento de legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido (abriendo aún más el umbral para que *cualquier persona* accione por la vía directa) al accionante advertir que se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la ley o del acto normativo impugnado.¹⁵

i. Por tanto, nos encontramos ante diversas variantes y matizaciones adoptadas por el Tribunal Constitucional, atemperando la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido para retener la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que interpone una acción directa de inconstitucionalidad. Esta política jurisprudencial evidencia la intención de este colegiado de otorgar al pueblo, encarnado en el ciudadano en plena posesión y goce de sus derechos de ciudadanía, así como a las personas morales constituidas de acuerdo con la ley, la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.

¹² TC/0207/15 del 6 de agosto de 2015, pp. 15-16.

¹³ TC/0224/17 del 2 de mayo de 2017, pp. 49-51.

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

¹⁵ TC/0195/14 del 27 de agosto de 2014, pp. 10-11; y TC/0221/14 del 23 de septiembre de 2014, pp. 12-14.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En ese sentido, ante la imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, esta sede constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandir **aún más**, el enfoque de la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Todo ello, tomando como base la aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el art. 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

j. 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 provisiones 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.

k. En este orden de ideas, atendiendo al criterio sentado por la Sentencia TC/0345/19, tanto la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los arts. 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando este colegiado pueda verificar la regularidad de su constitución y registro de acuerdo con la ley; es decir, que se trate de entidades dotadas de personería jurídica y *capacidad procesal*¹⁶ para actuar en justicia; presupuestos sujetos a la necesaria complementación de pruebas atinentes a la aplicación de la norma atacada con una vinculación existente entre el objeto social de la persona moral o un derecho subjetivo del que esta sea titular, justificando de esta manera los lineamientos jurisprudenciales previamente establecidos por esta sede constitucional¹⁷ para la atribución de legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

1. Con base en esta argumentación, este tribunal constitucional estima que, en la especie, el señor Luis Manuel Pérez Guzmán, como ciudadano dotado de su correspondiente cédula de identidad y electoral, cuenta con la calidad o legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, de acuerdo con la Constitución y la ley. Consecuentemente, se impone rechazar el medio de inadmisión planteado por el Consejo del Poder Judicial, alegando que el referido accionante carecía de legitimidad para accionar en inconstitucionalidad.

10. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

10.1. Luego de ponderar la documentación del expediente que nos ocupa, el Tribunal Constitucional estima procedente declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa, en virtud de los razonamientos que figuran a continuación:

¹⁶ Sentencia TC/0028/15.

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

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a. Obsérvese, ante todo, que la presente acción de directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán tanto contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), como contra la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial. Dicho accionante sustentó esencialmente su acción en que la Resolución núm. 01/2013 modifica el art. 100 de la Ley núm. 821, sobre Organización Judicial, de mil novecientos veintisiete (1927). En ese sentido, aduce que la Resolución núm. 13/2014 deviene también inconstitucional al nombrar ciento quince (115) nuevos intérpretes con base en los criterios de la referida resolución núm. 01/2013. Como fundamento de dicho recurso, la parte accionante alega que las resoluciones impugnadas vulneran los arts. 39, 40.15 y 50 de la Constitución.

b. En un primer momento, este colegiado estima pertinente responder a la solicitud de fusión de expedientes presentada por el Consejo del Poder Judicial, sobre la base de que el hoy accionante había depositado dos acciones directas de inconstitucionalidad en la misma fecha; a saber: la primera, contra la mencionada resolución núm. 13/2014, marcada con el número de expediente TC-01-2015-0011; y la segunda, que ahora nos ocupa, impugnando ambas resoluciones núms. 01/2013 y 13/2014. Sin embargo, esta solicitud debe ser desestimada al comprobarse que dicha acción fue anteriormente fallada por esta misma sede constitucional mediante la Sentencia TC/0365/15.¹⁸

c. Respecto a esta situación, conviene precisar que el fallo relativo a la primera acción sometida por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 13/2014 no constituye un obstáculo procesal para que este

¹⁸ Este fallo decidió lo siguiente: «DECLARAR inadmisibile la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 13/2014, emitida por el Consejo del Poder Judicial el ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), por tratarse de un acto administrativo que no está sujeto al control de la jurisdicción constitucional».

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

colegiado proceda a conocer la acción que hoy nos ocupa, pues, según el artículo 45 de la Ley núm. 137-11,¹⁹ en esta materia las decisiones solo adquieren la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada cuando la norma cuestionada es anulada, lo cual no ocurrió en la especie. Por consiguiente, incumbe a este tribunal constitucional referirse a la presente acción directa de inconstitucionalidad sometida por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán, que, como señalamos anteriormente, tiene por objeto las mencionadas resoluciones núm. 01/2013 y 13/2014.

d. Con relación a la Resolución núm. 01/2013, advertimos que el hoy accionante fundamenta esencialmente su acción directa en que las disposiciones de este acto contravienen abiertamente el art. 100 de la Ley núm. 821, sobre Organización Judicial, motivo por el cual considera que se pretende modificar el texto de la ley vigente mediante una resolución del Consejo del Poder Judicial. Como bien puede observarse, la argumentación formulada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán consiste en *«simples alegaciones de “contrariedad al derecho” que son cuestiones de mera legalidad que escapan al control de este tribunal»*, respecto de lo cual este colegiado ha reiterado en múltiples ocasiones que el *«control de la legalidad de los actos puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria o especial ha organizado para ello»*²⁰.

e. En este orden de ideas, conviene señalar que, según el artículo 38 de la Ley núm. 137-11,²¹ el escrito mediante el cual se presenta la acción directa de inconstitucionalidad debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa,

¹⁹ El referido art. 45 de la Ley núm. 137-11 establece lo siguiente: *«Acogimiento de la Acción. Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad y pronuncien la anulación consecuyente de la norma o los actos impugnados, producirán cosa juzgada y eliminarán la norma o el acto del ordenamiento. Esa eliminación regirá a partir de la publicación de la sentencia»*.

²⁰ TC/0013/12, TC/0095/12, TC/0054/13.

²¹ Artículo 38 de la Ley núm. 137-11: *«Acto Introductivo. El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas»*.

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

citando concretamente las disposiciones constitucionales presuntamente vulneradas. De manera que, desde sus inicios, esta sede constitucional ha exigido que la instancia relativa a una acción directa de inconstitucionalidad debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infraconstitucional cuestionada.²²

f. La acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infraconstitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Carta Sustantiva; circunstancia, por demás, que debe quedar claramente acreditada o consignada dentro de los fundamentos o conclusiones del escrito introductorio suscrito por la parte accionante. En este tenor, la jurisprudencia de este colegiado reclama como requisito de admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad el señalamiento y la justificación argumentativa de las normas constitucionales que, a juicio del accionante, resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se demanda.²³

g. Cabe indicar asimismo que, sin incurrir en meros formalismos técnicos, los cargos formulados por el demandante deben satisfacer cuatro condiciones: *claridad*, *certeza*, *especificidad* y *pertinencia*. La *claridad* exige la identificación en la instancia de la infracción constitucional en términos claros y precisos; la *certeza* requiere la imputabilidad a la norma infraconstitucional objetada de la infracción denunciada; la *especificidad* impone argumentar el sentido en que el acto o norma cuestionada vulnera la Constitución, y la

²² El Tribunal Constitucional dictaminó en este sentido a partir de su Sentencia TC/0062/12, mediante la cual sostuvo lo siguiente: «La presente acción de inconstitucionalidad comporta tres situaciones que impiden el examen de los alegatos a que ésta se contrae. En primer lugar, el accionante no le expresa al tribunal las razones por las cuales existe infracción constitucional en la ejecución de la ley sobre hidrocarburos, limitándose a señalar varios artículos de la Constitución sin subsumir los mismos al caso en cuestión [...]».

²³ Entre otros fallos, véanse: TC/0095/12, TC/0150/13, TC/0120/14, TC/0197/14, TC/0359/14, TC/0247/15, TC/0297/15, TC/0061/17, TC/0481/17. Consúltese además al respecto la Sentencia C-987/05 dictada por la Corte Constitucional de Colombia el 26 de septiembre de 2005.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pertinencia implica que las motivaciones aducidas deben revestir naturaleza constitucional, y no legal o referida a situaciones puramente individuales.

Consecuentemente, se comprueba que la contrariedad invocada por la parte accionante contra la aludida resolución núm. 01/2013 concierne a una norma con rango de ley, cuyo examen escapa al control del Tribunal Constitucional a través de la acción directa de inconstitucionalidad. Por este motivo, estimamos procedente declarar la inadmisibilidad de la referida acción tramitada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra el indicado acto impugnado.

h. En cuanto a la Resolución núm. 13/2014, se impone reiterar las consideraciones expuestas en la antes mencionada sentencia TC/0365/15, al comprobarse que esta última constituye un acto administrativo de efectos particulares y concretos, no sujeto a un control concentrado o abstracto de constitucionalidad. En efecto, el referido acto atacado tiene como único objeto la designación o nombramiento de determinadas personas para que funjan como interpretes judiciales en los idiomas inglés, francés, italiano, portugués, creole, japonés y mandarín; de ahí que no contenga ningún tipo de disposición u ordenanza de alcance general y normativo.

i. Esta delimitación competencial para conocer de violaciones constitucionales producidas por actos administrativos de carácter particular fue desarrollada por este colegiado en su Sentencia TC/0041/13.²⁴ Estimamos asimismo procedente reproducir en la especie los fundamentos plasmados en la aludida sentencia TC/0365/15, por cuanto la inadmisibilidad de la acción directa sometida contra la Resolución núm. 13/2014 radica en la naturaleza de dicho acto. De modo que, las imputaciones que puedan ser enunciadas por el

²⁴ Mediante este fallo se estableció lo siguiente: «Los actos administrativos de efectos particulares y que sólo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales (Art. 75 de la Ley No. 137-11) o por la jurisdicción contenciosa-administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias (Art. 53 de la Ley No. 137-11), por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional».



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionante no tienen incidencia alguna en el subsiguiente fallo, al tratarse de un acto que no puede ser impugnado por vía de la acción directa de inconstitucionalidad.²⁵

j. A la luz de las consideraciones anteriores, el Tribunal Constitucional concluye, de una parte, que la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013 no satisface las prescripciones contenidas en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, al carecer de la exposición de fundamentos claros y precisos, así como de la correcta subsunción de las disposiciones constitucionales alegadamente vulneradas.²⁶ De otra parte, que la Resolución núm. 13/2014 constituye un acto administrativo no sujeto a control concentrado de constitucionalidad.²⁷ Por estos motivos, y en consonancia con los precedentes sentados por este

²⁵ En este sentido, el Tribunal Constitucional expuso en la indicada sentencia TC/0365/15 los motivos siguientes: «Al tratarse la resolución atacada de un acto administrativo de carácter particular, en el cual se designa un personal, tal facultad constituye la expresión de la voluntad de tal órgano administrativo, en el ejercicio de unas atribuciones que le han sido conferidas por el artículo 80 de la Ley núm. 327-98, sobre Carrera Judicial, así como por el artículo 100 de la Ley núm. 821, sobre Organización Judicial. En este sentido, todas las controversias que se susciten en torno a la fundamentación de su origen, los choques legales o constitucionales que puedan suceder en su contenido o ejecución, así como todo lo relacionado con el ejercicio excesivo o desviado de propósito legítimo y facultades discrecionales, están sujetas al control de la jurisdicción contencioso administrativa. Los propios accionantes son quienes arguyen que la referida resolución es contraria a la Ley núm. 821, sobre Organización Judicial, en sus artículos 1 y 100, de lo que resulta que en el contexto de la Ley núm. 14942, que instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativa, modificada por la Ley núm. 13-07, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, el legislador le ha conferido competencia, de forma expresa, a la jurisdicción administrativa para conocer de todas las controversias que se generen sobre actos administrativos que constituyan un ejercicio excesivo o desviado de su propósito legítimo, de facultades discrecionales conferidas por las leyes, los reglamentos o los decretos. Cabe destacar que, no obstante a que la presente acción directa en inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 13/2014, debe ser inadmitida, por tratarse de un acto administrativo de carácter particular, que está sujeto al control jurisdiccional de lo contencioso administrativo y no de la jurisdicción constitucional, la decisión final que emita esa jurisdicción estará sujeta a la vía recursiva ordinaria y al control de constitucionalidad por ante este órgano de justicia constitucional especializada, a través del recurso de revisión constitucional de sentencias instituido en el artículo 53 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, razón por la cual ninguna de las actuaciones a que se contrae la presente sentencia escapa al control de la justicia constitucional».

²⁶ Al respecto, entre otros fallos, véanse: TC/0013/12, TC/0062/12, TC/0226/13, TC/0247/15, TC/0297/15, TC/0406/16, TC/0061/17.

²⁷ En este sentido, ver las siguientes sentencias: TC/0051/12, TC/0052/12, TC/0053/12, TC/0055/12, TC/0066/12, TC/0067/12, TC/0068/12, TC/0074/12, TC/0075/12, TC/0076/12, TC/0077/12, TC/0078/12, TC/0086/12, TC/0087/12, TC/0089/12, TC/0102/12, TC/0103/12, TC/0104/12, TC/0056/13, TC/0060/13, TC/0065/13, TC/0066/13, TC/0117/13, TC/0128/13, TC/0134/13, TC/0140/13, TC/0141/13, TC/0145/13, TC/0149/13, TC/0165/13, TC/0195/13, TC/0253/13, TC/0259/13, TC/0271/13, TC/0045/14, TC/0131/14, TC/0190/14, TC/0236/14, TC/0402/14, TC/0365/15, TC/0514/17, TC/286/17, TC/0077/18, TC/0273/19, entre otras.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

colegiado, estimamos procedente declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Miguel Valera Montero por motivos de inhibición voluntaria. Figuran incorporados el voto salvado conjunto de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Justo Pedro Castellanos Khoury y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, así como el voto disidente del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos, y el voto salvado de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez. Consta en acta el voto disidente del magistrado Domingo Gil, el cuál será incorporado a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibile, con base en la motivación que figura en el cuerpo de la presente decisión, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), así como contra la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.

SEGUNDO: ORDENAR la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, señor Luis Manuel



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pérez Guzmán; al Consejo del Poder Judicial, así como al procurador general de la República.

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

CUARTO: DISPONER que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO CONJUNTO DE LOS MAGISTRADOS
MILTON RAY GUEVARA, RAFAEL DÍAZ FILPO, JOSÉ
ALEJANDRO AYUSO, ALBA LUISA BEARD MARCOS, JUSTO
PEDRO CASTELLANOS KHOURY Y VÍCTOR JOAQUÍN
CASTELLANOS PIZANO

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercitamos la facultad prevista en el artículo 30 de la ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales²⁸, en tal

²⁸ En adelante, Ley núm. 137-11 o LOTCPC.



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

sentido, presentamos nuestro voto salvado, fundado en las razones que exponaremos a continuación:

1. En la especie, el accionante Luis Manuel Pérez Guzmán, mediante instancia depositada y recibida en fecha diecinueve (19) de marzo de dos mil quince (2015) por ante la Secretaría General de este Tribunal Constitucional, promueve una acción directa de inconstitucionalidad con el propósito de que se declare la inconstitucionalidad de resolución número 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la resolución número 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial

2. Para sustentar sus pretensiones aduce que la resolución número 01/2013 supone un acto contrario a los artículos 39, 40.15 y 50 de la Constitución dominicana, en razón de que a través de dicha actuación administrativa se pretende modificar el artículo 100 de la ley número 821, sobre Organización Judicial, de mil novecientos veintisiete (1927); así, y por vía de consecuencia, entiendo que también debe ser declarada la inconstitucionalidad de la resolución número 13/2014 dictada por el Consejo del Poder Judicial el ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), que designa ciento quince (115) nuevos intérpretes bajo los criterios de la indicada resolución número 01/2013.

3. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió declarar inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata. En efecto, con respecto a la resolución número 01/2013, consideró que la acción deviene inadmisibles al comprobar que la contrariedad invocada por la parte accionante contra la aludida resolución número 01/2013, concierne a una norma con rango de ley, cuyo examen escapa al control del Tribunal Constitucional a través de la acción directa de inconstitucionalidad; mientras que con respecto a la resolución número 13/2014, consideró que la acción resulta inadmisibles al no tratarse dicha



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resolución de una de las normas susceptibles de ser atacadas mediante este procedimiento de justicia constitucional.

4. A pesar de estar de acuerdo con la solución dada por la mayoría del Tribunal Constitucional, en el sentido de la declaratoria de inadmisibilidad de la acción directa de que se trata, salvamos nuestro voto en vista de que no concurrimos con algunas interpretaciones de la mayoría que tienden a limitar el ámbito de control de la constitucionalidad sobre ciertos actos, en inobservancia de los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, al reclasificar los actos y actuaciones administrativas susceptibles del control directo de la constitucionalidad tomando en consideración su carácter, efectos y alcance.

5. En ese sentido, conviene recordar que, para determinar la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad pretendida contra las resoluciones indicada en parte anterior de este voto, la mayoría de este colegiado, precisó que:

d) Con relación a la Resolución núm. 01/2013, advertimos que el hoy accionante fundamenta esencialmente su acción directa en que las disposiciones de este acto contravienen abiertamente el art. 100 de la Ley núm. 821, sobre Organización Judicial, motivo por el cual considera que se pretende modificar el texto de la ley vigente mediante una resolución del Consejo del Poder Judicial. Como bien puede observarse, la argumentación formulada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán consiste en «simples alegaciones de “contrariedad al derecho” que son cuestiones de mera legalidad que escapan al control de este tribunal», respecto de lo cual este colegiado ha reiterado en múltiples ocasiones que el «control de la legalidad de los actos puede ser intentado a través



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de las vías que la justicia ordinaria o especial ha organizado para ello»²⁹.

e) En este orden de ideas, conviene señalar que, según el artículo 38 de la Ley núm. 137-11³⁰, el escrito mediante el cual se presenta la acción directa de inconstitucionalidad debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, citando concretamente las disposiciones constitucionales presuntamente vulneradas. De manera que, desde sus inicios, esta sede constitucional ha exigido que la instancia relativa a una acción directa de inconstitucionalidad debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infraconstitucional cuestionada³¹.

f) La acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infraconstitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Carta Sustantiva; circunstancia, por demás, que debe quedar claramente acreditada o consignada dentro de los fundamentos o conclusiones del escrito introductorio suscrito por la parte accionante. En este tenor, la jurisprudencia de este colegiado reclama como requisito de admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad el señalamiento y la justificación argumentativa de las normas constitucionales que, a juicio del accionante, resultan infringidas por el

²⁹ TC/0013/12, TC/0095/12, TC/0054/13.

³⁰ Artículo 38 de la Ley núm. 137-11: «Acto Introductorio. El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas».

³¹ El Tribunal Constitucional dictaminó en este sentido a partir de su Sentencia TC/0062/12, mediante la cual sostuvo lo siguiente: «La presente acción de inconstitucionalidad comporta tres situaciones que impiden el examen de los alegatos a que ésta se contrae. En primer lugar, el accionante no le expresa al tribunal las razones por las cuales existe infracción constitucional en la ejecución de la ley sobre hidrocarburos, limitándose a señalar varios artículos de la Constitución sin subsumir los mismos al caso en cuestión [...]».



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se demanda*³².

g) Cabe indicar asimismo que, sin incurrir en meros formalismos técnicos, los cargos formulados por el demandante deben satisfacer cuatro condiciones: claridad, certeza, especificidad y pertinencia. La claridad exige la identificación en la instancia de la infracción constitucional en términos claros y precisos; la certeza requiere la imputabilidad a la norma infraconstitucional objetada de la infracción denunciada; la especificidad impone argumentar el sentido en que el acto o norma cuestionada vulnera la Constitución, y la pertinencia implica que las motivaciones aducidas deben revestir naturaleza constitucional, y no legal o referida a situaciones puramente individuales.

Consecuentemente, se comprueba que la contrariedad invocada por la parte accionante contra la aludida resolución núm. 01/2013 concierne a una norma con rango de ley, cuyo examen escapa al control del Tribunal Constitucional a través de la acción directa de inconstitucionalidad. Por este motivo, estimamos procedente declarar la inadmisibilidad de la referida acción tramitada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra el indicado acto impugnado.

*h) En cuanto a la Resolución núm. 13/2014, se impone reiterar las consideraciones expuestas en la antes mencionada Sentencia TC/0365/15, **al comprobarse que esta última constituye un acto administrativo de efectos particulares y concretos**, no sujeto a un control concentrado o abstracto de constitucionalidad. En efecto, el referido acto atacado tiene como único objeto la designación o nombramiento de*

³² Entre otros fallos, véanse: TC/0095/12, TC/0150/13, TC/0120/14, TC/0197/14, TC/0359/14, TC/0247/15, TC/0297/15, TC/0061/17, TC/0481/17. Consúltese además al respecto la Sentencia C-987/05 dictada por la Corte Constitucional de Colombia el 26 de septiembre de 2005.

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

determinadas personas para que funjan como interpretes judiciales en los idiomas inglés, francés, italiano, portugués, creole, japonés y mandarín; de ahí que no contenga ningún tipo de disposición u ordenanza de alcance general y normativo.

i) Esta delimitación competencial para conocer de violaciones constitucionales producidas por actos administrativos de carácter particular fue desarrollada por este colegiado en su Sentencia TC/0041/13³³. Estimamos asimismo procedente reproducir en la especie los fundamentos plasmados en la aludida sentencia TC/0365/15, por cuanto la inadmisibilidad de la acción directa sometida contra la Resolución núm. 13/2014 radica en la naturaleza de dicho acto. De modo que, las imputaciones que puedan ser enunciadas por el accionante no tienen incidencia alguna en el subsiguiente fallo, al tratarse de un acto que no puede ser impugnado por vía de la acción directa de inconstitucionalidad³⁴.

³³ Mediante este fallo se estableció lo siguiente: «Los actos administrativos de efectos particulares y que sólo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales (Art. 75 de la Ley No. 137-11) o por la jurisdicción contenciosa-administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias (Art. 53 de la Ley No. 137-11), por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional».

³⁴ En este sentido, el Tribunal Constitucional expuso en la indicada sentencia TC/0365/15 los motivos siguientes: «Al tratarse de la resolución atacada de un acto administrativo de carácter particular, en el cual se designa un personal, tal facultad constituye la expresión de la voluntad de tal órgano administrativo, en el ejercicio de unas atribuciones que le han sido conferidas por el artículo 80 de la Ley núm. 327-98, sobre Carrera Judicial, así como por el artículo 100 de la Ley núm. 821, sobre Organización Judicial. En este sentido, todas las controversias que se susciten en torno a la fundamentación de su origen, los choques legales o constitucionales que puedan suceder en su contenido o ejecución, así como todo lo relacionado con el ejercicio excesivo o desviado de propósito legítimo y facultades discrecionales, están sujetas al control de la jurisdicción contencioso administrativa. Los propios accionantes son quienes arguyen que la referida resolución es contraria a la Ley núm. 821, sobre Organización Judicial, en sus artículos 1 y 100, de lo que resulta que en el contexto de la Ley núm. 14942, que instituye la Jurisdicción Contencioso Administrativo, modificada por la Ley núm. 13-07, que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo, el legislador le ha conferido competencia, de forma expresa, a la jurisdicción administrativa para conocer de todas las controversias que se generen sobre actos administrativos que constituyan un ejercicio excesivo o desviado de su propósito legítimo, de facultades discrecionales conferidas por las leyes, los reglamentos o los decretos. Cabe destacar que, no obstante a que la presente acción directa en inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 13/2014, debe ser inadmitida, por tratarse de un acto administrativo de carácter particular, que está sujeto al control jurisdiccional de lo contencioso administrativo y no de la jurisdicción constitucional, la decisión final que emita esa jurisdicción estará sujeta a la vía recursiva ordinaria y al control de constitucionalidad por ante este órgano de justicia constitucional especializada, a través del recurso de revisión constitucional de sentencias instituido en el artículo 53 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j) A la luz de las consideraciones anteriores, el Tribunal Constitucional concluye, de una parte, que la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013 no satisface las prescripciones contenidas en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, al carecer de la exposición de fundamentos claros y precisos, así como de la correcta subsunción de las disposiciones constitucionales alegadamente vulneradas³⁵. Y, de otra parte, que la Resolución núm. 13/2014 constituye un acto administrativo no sujeto a control concentrado de constitucionalidad³⁶. Por estos motivos, y en consonancia con los precedentes sentados por este colegiado, estimamos procedente declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad.

6. Para explicar nuestro salvamento, presentaremos algunos elementos preliminares y fundamentales sobre la acción directa de inconstitucionalidad (I); así, a seguidas, esbozaremos unas breves notas sobre cuáles son los actos susceptibles del control directo de la constitucionalidad a partir de la normativa procesal constitucional y la orientación jurisprudencial de este Tribunal Constitucional (II) para luego esbozar nuestra visión sobre este tema (III); y, por último, exponer nuestra posición en el caso particular (IV).

los Procedimientos Constitucionales, razón por la cual ninguna de las actuaciones a que se contrae la presente sentencia escaparía del control de la justicia constitucional».

³⁵ Al respecto, entre otros fallos, véanse: TC/0013/12, TC/0062/12, TC/0226/13, TC/0247/15, TC/0297/15, TC/0406/16, TC/0061/17.

³⁶ En este sentido, ver las siguientes sentencias: TC/0051/12, TC/0052/12, TC/0053/12, TC/0055/12, TC/0066/12, TC/0067/12, TC/0068/12, TC/0074/12, TC/0075/12, TC/0076/12, TC/0077/12, TC/0078/12, TC/0086/12, TC/0087/12, TC/0089/12, TC/0102/12, TC/0103/12, TC/0104/12, TC/0056/13, TC/0060/13, TC/0065/13, TC/0066/13, TC/0117/13, TC/0128/13, TC/0134/13, TC/0140/13, TC/0141/13, TC/0145/13, TC/0149/13, TC/0165/13, TC/0195/13, TC/0253/13, TC/0259/13, TC/0271/13, TC/0045/14, TC/0131/14, TC/0190/14, TC/0236/14, TC/0402/14, TC/0365/15, TC/0514/17, TC/286/17, TC/0077/18, TC/0273/19, entre otras.

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ALGUNOS ELEMENTOS PRELIMINARES Y FUNDAMENTALES SOBRE LA ACCIÓN DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD.

7. La Constitución dominicana del 26 de enero de 2010 —reformada el 13 de junio de 2015³⁷— establece un régimen mixto de control de la constitucionalidad: por una parte, el control concentrado a cargo de este Tribunal Constitucional y, por otra parte, un control difuso encomendado a todos los tribunales del país.

8. En lo que se refiere al control concentrado de la constitucionalidad, este ha sido establecido por los artículos 185.1 de la Carta Política y 36 de la LOTCPC.

9. El primero consagra las atribuciones del Tribunal Constitucional y, en tal sentido, establece:

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.

10. Por su parte, el artículo 36 de la LOTCPC se refiere al objeto del control concentrado y, al respecto, dice:

³⁷ Esta reforma nada cambia sobre los métodos de control de la constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional instituidos por la Carta Política del 26 de enero de 2010.

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Objeto del Control Concentrado. La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva.

11. Se trata de una acción que se interpone de forma “*directa*” ante el Tribunal Constitucional y que tiene como objetivo eliminar del ordenamiento jurídico las normas contrarias a la Constitución dominicana.

12. Como se aprecia, la acción directa de inconstitucionalidad puede presentarse contra leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas.

13. Este catálogo de posibilidades evidencia el cambio sustancial en la materia respecto de la reforma constitucional de 2002; pues incorpora taxativamente como eventuales objetos de la acción a los decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas que antes del 26 de enero de 2010 no eran abarcados formalmente, asunto que siempre fue objeto de debate y controversia a pesar de que la Suprema Corte de Justicia, en el ejercicio de sus atribuciones en materia constitucional, mediante sentencia del 6 de agosto de 1998 había establecido que ella

*como guardiana de la Constitución de la Republica y del respeto a los derechos individuales y sociales consagrados en ella, está en el deber de garantizar, a toda persona, a través de la acción directa, su derecho a erigirse en centinela de la conformidad de las leyes, decretos, resoluciones y actos en virtud del principio de la supremacía de la Constitución...*³⁸

³⁸ Rodríguez Gómez, Cristóbal. Comentarios al artículo 185 de la Constitución dominicana. En: *La Constitución comentada*. FINJUS, 3ra. Ed., 2012, p. 388.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. Como resulta obvio, la acción directa de inconstitucionalidad no está prevista para atacar las decisiones jurisdiccionales —ni otros actos u actuaciones que abordaremos en detalle más adelante—. Esta posibilidad no fue prevista por la Constitución ni la ley y, en este mismo sentido, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en distintas ocasiones³⁹.

15. Un aspecto relevante del referido texto es que crea la inconstitucionalidad por “*omisión*”. Tal y como afirma Eduardo Jorge Prats,

*esta disposición legal da carta de ciudadanía a la fiscalización por el Tribunal Constitucional de una omisión del legislador que resulte inconstitucional. La omisión legislativa, para poder servir de fundamento a una acción de inconstitucionalidad, debe vincularse con una exigencia constitucional de acción, pues la violación por el congreso del simple deber general de legislar no constituye un silencio legislativo capaz de ganar significado autónomo y motivar dicha acción. Hay omisión legislativa constitucionalmente relevante cuando el legislador viola una imposición constitucional de legislar, omisión que impide la ejecución de los preceptos constitucionales.*⁴⁰

16. Respecto de la acción directa de inconstitucionalidad hay aspectos que son controvertidos —como el que nos convoca en esta ocasión, la sencilla interrogante sobre ¿cuáles son esos actos susceptibles del control directo de la constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional? — y otros que no lo son. Conviene referir ambos, así sea brevemente.

17. De ahí que, a seguidas, se precisa esbozar unas breves notas con relación a los actos susceptibles del control concentrado, vía la acción directa de

³⁹ Al respecto, ver sentencias TC/0052/12 y TC/0053/12, ambas del 19 de octubre de 2012; TC/0055/12, del 22 de octubre de 2012; TC/0068/12, del 29 de noviembre de 2012; entre otras tantas.

⁴⁰ Jorge Prats, Eduardo. *Comentarios a la ley orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*. IUS NOVUM, 1ra. Ed., 2011; p. 85.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionalidad, ante el Tribunal Constitucional. Esto tomando en cuenta el contenido de la normativa procesal aplicable a la especie y la doctrina jurisprudencial, hasta el momento vigente, de este colegiado.

II. NOTAS SOBRE LOS ACTOS SUSCEPTIBLES DEL CONTROL DIRECTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD: BREVE ANÁLISIS A LA NORMATIVA PROCESAL CONSTITUCIONAL Y A LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DOMINICANO.

18. Llegados a este punto, y para analizar el alcance del control directo de la constitucionalidad en el ordenamiento jurídico dominicano, se precisa reiterar el contenido de los artículos 185.1 de la Carta Política y 36 de la LOTCPC, en cuanto a que la acción directa de inconstitucionalidad puede dirigirse contra “(...) *las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva*”.

19. Estos textos no pueden —ni deben— ser leídos al margen de la supremacía constitucional prevista en el artículo 6 de la Constitución dominicana, que precisa:

Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. Es decir que, a tono con lo anterior, ciertos actos —administrativos por demás— quedan expuestos al control de la constitucionalidad llevado a cabo, por vía directa, ante nuestro Tribunal Constitucional.

21. Lo anterior no ha sido ajeno en el quehacer cotidiano de este colegiado constitucional y es, precisamente, de ahí que surge un precedente —que, como veremos, se ha convertido en una línea jurisprudencial constantemente reiterada— donde se sostiene el criterio de que sólo procede la acción directa de inconstitucionalidad contra aquellos actos de carácter normativo y alcance general, no así contra actos de efectos particulares y concretos.

22. Sobre el particular, en la sentencia TC/0051/12, del 19 de octubre de 2012, se dice que

*la acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley Orgánica No. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), **es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general**. En la especie, el acto impugnado tiene un carácter de puro acto administrativo con efectos particulares (...) por lo que se trata más bien de una situación litigiosa sujeta a un control de legalidad (...) y cuya competencia corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa.*

23. Es con este precedente donde, bien temprano en su jurisprudencia, este Tribunal Constitucional interpretó que para un “acto” estar propenso al control directo de la constitucionalidad debe tener, por un lado, un carácter normativo y, por otro, ser de alcance general.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24. No obstante, más adelante el Tribunal externó, en la sentencia TC/0073/12, del 29 de noviembre de 2012, que respecto a los actos de efectos particulares no procede la acción directa de inconstitucionalidad cuando estos han sido dictados *“en ejercicio directo de poderes y competencias establecidas en disposiciones normativas infraconstitucionales, es decir, en normas de derecho inferiores a la Constitución”*; es decir que, con su interpretación, el Tribunal dejó fuera del control concentrado de constitucionalidad aquellos actos que resultan de la aplicación de una ley y que, como tales, conllevan al análisis de cuestiones de legalidad y su conocimiento es, pues, competencia de los tribunales ordinarios, no de este Tribunal.

25. A lo anterior se suma el criterio de que los actos con un alcance particular y que inciden en situaciones concretas (TC/0041/13 del 15 de marzo de 2013), no son susceptibles del control abstracto de la constitucionalidad. Esto, incluso, cuando tales actos se corresponden con la clasificación constitucional y legalmente admitida en nuestro ordenamiento, a saber: decretos, reglamentos, resoluciones u ordenanzas.

26. Es con la sentencia TC/0041/13, del 15 de marzo de 2013, que se perfecciona y depura la doctrina jurisprudencial utilizada por este órgano de justicia constitucional para comprimir la competencia que nos fue conferida, por nuestra Carta Política y la LOTCPC, a fin de ejercer un control directo y abstracto de la constitucionalidad. Allí se precisa, de manera categórica, que:

9.4. Los tribunales constitucionales, dentro de la nueva filosofía del Estado Social y Democrático de Derecho, no sólo se circunscriben a garantizar la supremacía constitucional o la protección efectiva de los derechos fundamentales al decidir jurisdiccionalmente los casos sometidos a su competencia, sino que además asumen una misión de pedagogía constitucional al definir conceptos jurídicos indeterminados,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resolver lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional, como es el caso de la delimitación de la competencia entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contenciosa-administrativa, cuando se trata de violaciones constitucionales derivadas de actos administrativos de alcance particular.

9.5. En ese orden de ideas, y a partir de los dos (2) precedentes constitucionales asentados por el tribunal y señalados anteriormente, y asumiendo una interpretación sistémica de la Constitución al tomar en cuenta el contexto jurídico-constitucional en cuanto a la delimitación competencial para conocer de violaciones constitucionales producidas por actos administrativos de alcance particular, se desprende que:

- Los actos administrativos de carácter normativo y alcance general son susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa, pues al tratarse de un control abstracto o de contenido de la norma, el tribunal constitucional verifica si la autoridad pública responsable de producir la norma observó los valores, principios y reglas de la Constitución de la República y del bloque de constitucionalidad (supremacía constitucional).*
- Los actos administrativos de efectos particulares y que sólo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales (Art. 75 de la Ley No. 137-11) o por la jurisdicción contenciosa-administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias (Art. 53 de la Ley No. 137-11), por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

• *Los actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional, el tribunal debe verificar el cumplimiento íntegro y cabal del mandato constitucional.*

27. Este precedente, en pocos términos, es el catalizador de una doctrina jurisprudencial que ha fomentado el conocimiento de las acciones directas de inconstitucionalidad dirigidas contra actos administrativos, a saber: decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, de carácter normativo o declarativo con un alcance general. En cambio, bajo el panorama de la doctrina jurisprudencial conformada por los referidos precedentes TC/0051/12, TC/0073/12 y TC/0041/13, la cual se ha expandido —tras su constante reiteración— con el paso de los años⁴¹, aquellos escenarios donde tales actos administrativos tienen un alcance particular e inciden en una situación concreta implican, en consecuencia, que la acción directa de inconstitucionalidad ejercida en su contra sea sancionada con su inadmisibilidad.

⁴¹ Estos precedentes se han reiterado, indistintamente, en las sentencias TC/0128/13, del 2 de agosto de 2013; TC/0134/13, del 2 de agosto de 2013; TC/0141/13, del 22 de agosto de 2013; TC/0145/13, del 22 de agosto de 2013; TC/0149/13, del 12 de septiembre de 2013; TC/0161/13, del 12 de septiembre de 2013; TC/0165/13, del 16 de septiembre de 2013; TC/0188/13, del 21 de octubre de 2013; TC/0195/13, del 31 de octubre de 2013; TC/0200/13, del 7 de noviembre de 2013; TC/0253/13, del 10 de diciembre de 2013; TC/0271/13, del 23 de diciembre de 2013; TC/0188/14, del 20 de agosto de 2014; TC/0236/14, del 26 de septiembre de 2014; TC/0298/14, del 19 de diciembre de 2014; TC/0327/14, del 22 de diciembre de 2014; TC/0025/15, del 26 de febrero de 2015; TC/0063/15, del 30 de marzo de 2015; TC/0189/15, del 15 de julio de 2015; TC/0207/15, del 6 de agosto de 2015; TC/0271/15, del 18 de septiembre de 2015; TC/0302/15, del 25 de septiembre de 2015; TC/0334/15, del 8 de octubre de 2015; TC/0362/15, del 14 de octubre de 2015; TC/0383/15, del 15 de octubre de 2015; TC/0408/15, del 22 de octubre de 2015; TC/0456/15, del 3 de noviembre de 2015; TC/0246/16, del 22 de junio de 2016; TC/0322/16, del 20 de julio de 2016; TC/0713/16, del 23 de diciembre de 2016; TC/0192/17, del 10 de abril de 2017; TC/0286/17, del 29 de mayo de 2017; TC/0514/17, del 18 de octubre de 2017; TC/0584/17, del 1 de noviembre de 2017; TC/0722/17, del 8 de noviembre de 2017; TC/0826/17, del 13 de diciembre de 2017; TC/0006/18, del 18 de enero de 2018; TC/0073/18, del 23 de marzo de 2018; TC/0139/18, del 17 de julio de 2018; TC/0154/18, del 17 de julio de 2018; TC/0601/18, del 10 de diciembre de 2018; TC/0105/19, del 27 de mayo de 2019 y TC/0370/19, del 18 de septiembre de 2019.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28. Esta es la orientación jurisprudencial que hasta el momento ha defendido la mayoría de este colegiado constitucional; sin embargo, a pesar de estar contestes con que no todos los actos administrativos, actuaciones administrativas y actos de administración están propensos al control concentrado vía la acción directa de inconstitucionalidad; entendemos que la interpretación sobre el alcance de este procedimiento de justicia constitucional debe atemperarse al compás de las cláusulas de supremacía constitucional y control directo preceptuadas en la Constitución dominicana.

III. NUESTRA VISIÓN SOBRE ESTE TEMA: LA NECESIDAD DE UN CAMBIO EN EL PRECEDENTE.

29. Este Tribunal Constitucional, en virtud de las disposiciones contenidas en el artículo 31, párrafo I, de la LOTCPC⁴², cuando lo estime pertinente y ofreciendo argumentos suficientemente motivados en hechos y derecho, tiene la facultad de variar sus precedentes.

30. Tal y como se advierte de lo expuesto hasta aquí, si bien la Constitución vigente como tampoco la LOTCPC segregan el control de la constitucionalidad de los actos administrativos atendiendo a su carácter, alcance o efectos, este Tribunal Constitucional en su actividad interpretativa ha fijado ciertos límites a su competencia para controlar la constitucionalidad de los decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas; esto con el propósito de admitirlo únicamente cuando se trate de aquellos actos administrativos con un *carácter normativo y alcance general* o los que fueren *producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme*, no así cuando el acto tenga *efectos particulares e incida en situaciones concretas*.

⁴² Este reza: “Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose de su precedente, debe expresar en los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión las razones por las cuales ha variado su criterio”.



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

31. Son estos límites a la competencia para controlar la constitucionalidad de los actos administrativos indicados en los artículos 185.1 de la Carta Política y 36 de la LOTCPC a los que, en lo adelante, para delinear nuestro parecer, haremos alusión en aras de esbozar porqué se debe recalibrar y dilatar el criterio asumido —y por demás reiterado— por este colegiado hasta el momento.

32. Lo anterior tomando en cuenta que la maleabilidad del derecho procesal constitucional, aunada a los principios rectores de nuestra justicia constitucional y las previsiones de las normas procesales constitucionales, permite que este órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad pueda variar sus precedentes siempre que motive, con una carga argumentativa suficiente, las razones que justifican su cambio en aras de garantizar ciertos estándares de seguridad jurídica dentro de un Estado social y democrático de Derecho donde prima el respeto del precedente vinculante, conforme al principio del *stare decisis*.

33. En ese sentido, nuestra posición se ajusta a una hermenéutica constitucional que postula por abarcar la cuestión relativa a la competencia del Tribunal Constitucional para ejercer un control abstracto sobre los actos administrativos previstos en la Norma Fundamental, a partir del contenido integral de los artículos 185.1 Constitucional y 36 de la LOTCPC. Esto, en efecto, nos transporta a un escenario donde se precisa examinar la racionalidad de someter los decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a un control directo de la constitucionalidad sin discriminar su carácter, alcance o efectos.

34. Al respecto, conviene tener en cuenta que el régimen jurídico de los actos administrativos está soportado por el artículo 138.2 de la Constitución dominicana. El indicado artículo establece que:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará: (...), 2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley.

35. Por su parte, la Ley número 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, se concentra en recoger un orden general para la elaboración y validez de los actos administrativos. De hecho, en su artículo 8 establece que

acto administrativo es toda declaración unilateral de la voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública, o por cualquier otro órgano u ente público que produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros.

36. En consecuencia, una interpretación conforme a la Carta Política sugiere contemplar la cuestión desde una perspectiva en la que el carácter, alcance o efectos del acto administrativo no son requisitos indispensables o *sine qua non* para admitir la verificación de su constitucionalidad mediante la acción directa de inconstitucionalidad. De ahí que, necesariamente, entendemos que deben reclasificarse los actos administrativos susceptibles del control directo de la constitucionalidad a partir de una hermenéutica que profesa la aplicación íntegra de los términos previstos en los artículos 185.1 de la Carta Política y 36 de la LOTCPC.

37. Tal clasificación, desde nuestra perspectiva, por ejemplo, podría hacerse —para que sean susceptibles de control directo ante el Tribunal Constitucional— de la manera siguiente:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Los decretos dictados por el presidente de la República en virtud de las atribuciones que le confieren tanto el artículo 128.1.b) de la Carta Política⁴³ como la ley;
- Los reglamentos dictados: 1) por el presidente de la República en virtud de las atribuciones que le confiere el artículo 128.1.b) constitucional; 2) por los entes con potestad reglamentaria constitucionalmente reconocida; y, 3) por los órganos u organismos públicos revestidos de potestad reglamentaria legalmente reconocida;
- Las resoluciones dictadas por los entes, órganos y organismos públicos que no hayan sido producidas en ocasión de procedimientos administrativos o procesos jurisdiccionales y que, en consecuencia, no estén propensas a recurso alguno en sede administrativa o judicial;
- Las ordenanzas emitidas por los municipios en virtud de la potestad normativa preceptuada en el artículo 199 constitucional⁴⁴ o del texto legal que regule al Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales.

38. Dicha clasificación aboga, en efecto, por la redimensión de la interpretación respecto de la competencia atribuida a este Tribunal para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de los decretos, reglamentos,

⁴³ Este reza: “Atribuciones del Presidente de la República. La o el Presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado.

1) En su condición de Jefe de Estado le corresponde:

(...),

b) Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario”.

⁴⁴ Este reza: “Administración local. El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resoluciones y ordenanzas. Así las cosas, a fin de conferir el tratamiento apropiado a las acciones directas de inconstitucionalidad dirigidas contra alguno de estos actos administrativos; es decir, sin discriminar por el carácter, efectos o alcance del decreto, reglamento, resolución u ordenanza objeto del control de constitucionalidad, este órgano de justicia constitucional debería variar la clasificación instaurada con los precedentes TC/0051/12, TC/0053/12 y TC/0041/13 y establecer, a lo menos, una versión como la precedentemente señalada.

39. La finalidad de lo anterior se reduce a que siempre que se trate de un decreto, reglamento, resolución, acto u ordenanza producido en los términos conceptualizados anteriormente, y cuyo contenido formal o material sea contrario a algún aspecto de la Norma Fundamental, quedaría abierta la posibilidad de agotar la vía del control directo y abstracto de constitucionalidad, mediante una acción directa de inconstitucionalidad, ante este Tribunal Constitucional.

40. Lo antedicho en virtud de que la línea jurisprudencial que sugerimos sea abandonada introdujo una distinción —centrada en la naturaleza y alcance del acto administrativo— que no se encuentra prevista en nuestra Carta Política, ni en la LOTCPC, de los actos administrativos propensos a ser objeto del control de la constitucionalidad por la vía directa.

IV. SOBRE EL CASO PARTICULAR.

41. Como hemos dicho, en la especie, el consenso mayoritario del Pleno del Tribunal Constitucional decidió declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por no tratarse, entre otras cosas, en que la resolución número 13/2014 del ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), dictada por el Consejo del Poder Judicial, de una de las normas susceptibles de



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

ser atacadas por la acción directa de inconstitucionalidad, en atención a las disposiciones de la Constitución de la República y de LOTCPC.

42. El argumento nuclear del referido fallo radica, entre otros aspectos, en que la indicada resolución 13/2014 es un acto administrativo que no posee un carácter normativo de alcance general, sino que de lo que se trata es de una actuación administrativa de efectos particulares susceptibles de ser controlada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en atribuciones ordinarias cuando las imputaciones en su contra obedezcan a asuntos no fundamentales dentro del ámbito administrativo o, en atribuciones de amparo, cuando se trate de violaciones manifiestas a derechos fundamentales; razones por las cuales estas no son pasibles de ser atacadas mediante la acción directa de inconstitucionalidad.

43. De ahí que este Tribunal estableciera que la presente acción deviene en inadmisibles, en cuanto a la resolución 13/2014, al no tratarse una actuación administrativa con las características de las normas susceptibles de ser atacadas mediante el ejercicio de la acción directa en inconstitucionalidad.

44. Estamos de acuerdo con que, en efecto, la acción directa de inconstitucionalidad no es un móvil para controlar la constitucionalidad de las resoluciones en cuestión relativas a la designación de intérpretes judiciales; sin embargo, no compartimos que el Tribunal Constitucional se disponga a precisar que los actos que no son normativos ni tienen un alcance general, están exentos del control concentrado de la constitucionalidad.

45. Lo anterior en virtud de que la clasificación utilizada por el Tribunal, basándose en el carácter, alcance u efectos del acto administrativo —reiterando el precedente de la sentencia TC/0051/12—, para determinar la forma en que puede ser controlado su contenido, no se corresponde con el contenido de las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

normas procesales constitucionales vigentes en el ordenamiento jurídico dominicano; pues estas no discriminan ni segregan los actos atendiendo a tales características.

46. De este modo, abogando por la redimensión de la interpretación anteriormente dada a los actos susceptibles de ser atacados mediante este tipo de acción, y en aplicación de las atribuciones conferidas por la LOTCPC, nos encausamos en conceder el tratamiento apropiado a las acciones directas de inconstitucionalidad dirigidas contra decretos, reglamentos, resoluciones, ordenanzas y actos, sin discriminación alguna, ya sea por su carácter, efectos u alcance siempre que el mismo se produzca en los términos conceptualizados anteriormente, y cuyo contenido formal o material sea contrario a algún aspecto de la Constitución.

47. Por todo lo anterior, y aunque estamos de acuerdo con la decisión adoptada, salvamos nuestro voto, pues tomando en cuenta que de la lectura del indicado texto —artículo 185.1 de la Constitución y 36 de la LOTCPC— se precisa una reclasificación de los actos administrativos susceptibles del control directo de la constitucionalidad, es que consideramos que la mayoría del Tribunal Constitucional debe propugnar por conferir el tratamiento adecuado respecto a las acciones directas de inconstitucionalidad, sin discriminación en atención al carácter, efectos u alcance del acto impugnado.

Firmado: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Justo Pedro Castellanos Khoury y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, jueces



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

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

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

Introducción

1. En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad fue incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.

2. Mediante la decisión tomada por la mayoría se declara inadmisibles la indicada acción directa de inconstitucionalidad, decisión que nosotros compartimos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad

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

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. En efecto, en el modelo alemán sólo están legitimados para accionar en inconstitucionalidad el gobierno federal, un gobierno de un *Land* o un tercio de los miembros del *Bundestag*, según se establece en el artículo 93.1, núm. 2, artículos 13, núm. 6 y 76 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal.⁴⁵ Como se advierte, este sistema es aún más cerrado que el español, en la medida que, por una parte, el órgano equivalente al defensor del pueblo carece de dicha capacidad procesal y, por otra parte, solo una de las dos cámaras que componen el Parlamento tienen legitimación, en la medida de que Bundesrat carece de dicha legitimación.

10. El modelo español sigue esta misma tendencia, ya que puede accionar en inconstitucionalidad el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados o 50 senadores y los Órganos colegiados ejecutivos de la Comunidades Autónomas.⁴⁶ 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.⁴⁷

⁴⁵ 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

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Peter Häberle, IBIDEM, p.96



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. En este mismo orden, para Peter Häberle, la restricción del acceso al Tribunal Constitucional Federal alemán en materia de control abstracto de constitucionalidad tiene una justificación, la cual está referida a las trascendentes consecuencias que tienen para el sistema democrático las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional Federal alemán, cuando resuelve una acción directa de inconstitucionalidad.⁴⁸

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 Pueblo⁴⁹; 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.⁵⁰ Entendemos que son ejemplos válidos de sistemas semiabierto, porque si bien se condiciona la

⁴⁸Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98

⁴⁹ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 330

⁵⁰ Humberto Nogueira Alcalá, Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

16. Los sistemas que se consideran abiertos son aquellos en los cuales la sola condición de ciudadanos habilita para accionar en inconstitucionalidad, configurándose de esta forma, la figura de la “acción popular”⁵¹. Se trata de un

⁵¹ 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).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano⁵² y el venezolano.⁵³

17. Respecto del sistema venezolano, conviene destacar que la figura de la acción popular tiene un origen pretoriano, en la medida que la Sala Constitucional de ese país la configuró a partir del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo contenido es el siguiente: *“Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”*.⁵⁴

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.

⁵² 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”*.

⁵³ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 332-33. La acción popular que se predica en el sistema venezolano fue deducida del artículo del contenido del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo texto es el siguiente: *“Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”*

⁵⁴ 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

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

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

caso, deberá sobreseer su decisión sobre el fondo hasta después del fallo de la Suprema Corte; y, en interés general, sin que sea necesario que haya controversia judicial, cuando se trate de leyes, decretos, resoluciones y reglamentos atentatorios a los derechos individuales consagrados por la presente Constitución.

22. En lo que concierne a la legitimación, cuestión que es la que nos concierne, cabe destacar que, por una parte, de la exégesis del texto transcrito se desprende que, como regla general, debía existir un caso previo para que se pudiera cuestionar la constitucionalidad de la norma ante la Suprema Corte de Justicia y, por otra parte, que cualquier persona estaba legitimada para accionar en inconstitucionalidad cuando el fundamento de la acción fuere la violación a un derecho individual.⁵⁵

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.

⁵⁵ 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

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

B. Evolución jurisprudencial

En esta parte del voto salvado analizaremos los criterios jurisprudenciales adoptados por la Suprema Corte de Justicia respecto de la legitimación de las personas para accionar en inconstitucionalidad durante el tiempo que tuvo competencia en esta materia, es decir, en el período comprendido entre agosto de 1994 y el 23 de diciembre de 2011. Igualmente, se analizarán los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional en la materia a partir de la fecha en que fue instituido.⁵⁶

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.⁵⁷

⁵⁶ . 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.

⁵⁷ 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,

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. Sin embargo, posteriormente el criterio expuesto fue variado de manera significativa, pues la Suprema Corte de Justicia no solo consideró como parte interesada a quienes cumplieran con algunos de los requisitos indicados en el párrafo anterior, sino a quienes justificaran tener un interés legítimo, directo y jurídicamente protegido, o a quienes actuaran como denunciantes de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia fuera grave y seria”.⁵⁸ A partir de este último criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

32. Pasado un tiempo, la Suprema Corte de Justicia retomó el criterio original, en la medida que declaró inadmisibile una acción de inconstitucionalidad incoado por un grupo de personas, en el entendido de que estas no eran partes interesadas⁵⁹. El cambio de criterio radicó en que en este caso el alto el tribunal

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;”

⁵⁸ En la sentencia dictada el 6 de agosto de 1998, Boletín Judicial núm. 1053, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:

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

⁵⁹ En la sentencia dictada el 18 de diciembre 2008, Boletín Judicial núm. 1777, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente: **Considerando**, que, ciertamente, como ha sido alegado en la especie, el Poder Ejecutivo estaba en el deber ineludible de someter el acto impugnado a la sanción del Congreso Nacional, de conformidad con nuestra normativa constitucional; que, sin embargo, cuando se demanda la inconstitucionalidad o la nulidad de uno de los actos comprendidos en el artículo 46 de la Carta Magna por el no cumplimiento de un trámite que debió ser agotado por ante el Poder del Estado correspondiente,

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

33. En la Constitución promulgada el 26 de enero de 2010, como ya se indicó, fue sustituida la noción “cualquier parte interesada” por “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Para la Suprema Corte de Justicia, el nuevo requisito de la legitimación de los particulares queda satisfecho cuando se demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio.”⁶⁰ Es decir, que para dicho tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

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

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

⁶⁰ En la sentencia dictada el 19 de mayo de 2010, Boletín Judicial núm. 1194, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

35. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional estableció que la accionante tenía legitimación para accionar, porque en su condición de ciudadano tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de una ley que regulaba el derecho a elegir y ser elegido.⁶¹ En otra especie, el tribunal estableció que la legitimación de una persona física estaba condicionada

(...) a que acredite un interés legítima y jurídicamente protegido. En este orden, cabe destacar que una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria la de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.⁶²

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 inconstitucionalidad⁶³.

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

⁶¹ Véase sentencia TC/0031/13

⁶² Véase sentencia TC/0520/16

⁶³ Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

requisito, pues si nos atenemos a las estadísticas, en muy pocos casos se ha declarado inadmisibles, por falta de legitimación, una acción de inconstitucionalidad incoada por un particular, persona física o moral.

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

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

III. Exposición de las razones que justifican este voto salvado

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

A. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

64

42. Según este novedoso precedente, los ciudadanos dominicanos podrán acceder al Tribunal Constitucional por la vía de la acción directa de

⁶⁴ Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad, sin necesidad de acreditar que tienen un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, pues este requisito se presumirá. En cambio, en lo concerniente a las personas morales o jurídicas, su legitimación estará condicionada a que demuestren que están legalmente constituida y a que exista un vínculo entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada. De manera que en lo que respecta a estas últimas personas no aplica la presunción.

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

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

Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente 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.⁶⁵

⁶⁵ Véase párrafo núm.8, letra, l de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.⁶⁶

Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las provisiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este Tribunal Constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.⁶⁷

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

⁶⁶ Véase párrafo núm.8, letra m de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

⁶⁷ Véase párrafo núm.8, letra n de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B.1. Análisis y respuesta a la tesis mayoritaria

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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

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

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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

acreditación del requisito del “interés legítimo y jurídicamente protegido”, con lo cual se estaba siendo respetuoso del principio de accesibilidad.

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Derecho⁶⁸, le cierra la posibilidad de condicionar el acceso de los ciudadanos al Tribunal Constitucional y menos aún prohibirle dicho acceso.

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

⁶⁸ Según el artículo 7 de la Constitución: “*La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos*”.

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.⁶⁹

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.⁷⁰

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

⁶⁹ Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145

⁷⁰ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.⁷¹

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

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

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

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

⁷¹ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández: “Presidente, mire, en el artículo que es el artículo relativo a los derechos de ciudadanía, la Asamblea determinó eliminar el numeral 7), que establecía como un derecho de ciudadanos demandar la inconstitucionalidad de las normas o actos jurídicos de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley. Aunque muchos asambleístas no lo quieran reconocer, eliminar eso constituye una disminución al derecho de una garantía fundamental y mucho más en una Constitución que pretende tener un Estado social, democrático y de derecho. Si nosotros en el numeral 1) mantenemos que la acción directa en inconstitucionalidad de la ley sólo la pueden demandar el Presidente de la República, los Presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara del Congreso, el Presidente de la Suprema o el Defensor del Pueblo o las personas que tengan un interés jurídicamente protegido en esta Constitución, humildemente a mí me parece que eso es una limitación y es una elitización de la materia constitucional, ¿por qué?, porque los presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los legisladores, somos parte interesada porque nosotros hacemos la ley. Entonces, hacemos una ley y si uno de nosotros, o una tercera parte, la considera inconstitucional pudiéramos ir a la instancia en una acción directa. Ahora, a mí no me parece justo el que un ciudadano, para ir al Tribunal Constitucional, tenga que probar que tiene un interés jurídicamente protegido, porque la condición de ciudadano tiene que ser inherente al derecho de incoar la acción en inconstitucionalidad, como lo previó la Constitución reformada en el 1994, y 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 para que un Estado sea social y democrático de derecho deba establecerse la acción popular en inconstitucionalidad. Ni estuvo fijada en la Constitución de 1994, interpretada antojadizamente por la actual Suprema Corte de Justicia en ocasión de discutirse lo que fue la aprobación de ambas cámaras legislativas de la ley de la judicatura; hicieron una interpretación declarando inconstitucional a partir de una acción que intentó una organización de la sociedad civil, posición que algún tiempo después, una decena de años después, modificaron estableciendo qué pretendió*



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

el legislador cuando dijo 'cualquier parte interesada'. España es un Estado social y democrático de derecho y el constitucionalismo iberoamericano de hoy, incluyendo todas las reformas que se han hecho a principios del Siglo XXI y todas las que se hicieron en la última década del Siglo XX...yo les pido que me escuchen, como yo escuché. En todas las constituciones de Iberoamérica, en todas, excepto en la colombiana, en ninguna existe lo que aquí se ha pretendido vender como una acción popular en inconstitucionalidad y que su no incorporación sería un acto de retroceso, ¡falso de absoluta falsedad!, ¡a nosotros no nos van a sorprender!; que sea un derecho de cualquier ciudadano o de cualquier asambleísta defender ese criterio, ¡perfecto!, pero no hay tal regresión, porque la regresión es conforme o de acuerdo a lo que tenemos en la actualidad. Regresión o retroceso sería si no estuviésemos ampliando las atribuciones o derechos; es avance porque estamos desmontando esa atribución a la Suprema Corte de Justicia, cargada de responsabilidades administrativas, cargada de un sinnúmero de recursos de casación, cargada de una cantidad de recursos o de acciones en inconstitucionalidad no falladas, ahora tendremos una justicia constitucional pronta y adecuada. Si Francia es un Estado social y democrático de derecho y no tiene la acción popular; si Holanda es un Estado social y democrático de derecho y no tiene acción popular; Suecia es un Estado democrático y de derecho y todos los Países Bajos, que son los de mayor configuración y tradición democrática aún en los momentos de mayores traumas autoritarios del mundo, esos países se mantuvieron en una actitud y una defensa enorme de los principios democráticos. En consecuencia, establecer que no establecer la acción directa en inconstitucionalidad como una atribución o como una acción popular es una negación de principios elementales del Estado social y democrático de derecho, nosotros le decimos: ¡no es verdad!, se puede establecer, pero no es ése el argumento más razonable. Segundo,



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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?, jirrefutable avance! Cuando aquí se habla de que uno de los derechos difusos es la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y de la flora, una actuación que ponga en riesgo la zona endémica de los bubies en la isla contigua a Montecristi, cualquier ciudadano puede intentar una acción directa si el Estado o cualquier órgano toma una determinación mediante un acto e intentar la acción directa, popular, ante el Tribunal Constitucional. Estamos avanzando, probablemente no en los propósitos que todos soñemos, pero la mejor ley, aprendí, en los primeros años de mi ejercicio como legislador, no es la que yo pretendo, sino la que es materialmente posible en un momento histórico determinado. Cuando la preservación del patrimonio cultural, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio histórico, otro derecho



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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: ‘esa ley que pretenden aprobar es inconstitucional y sólo la irracionalidad de la mayoría puede imponerla’, si la impone la mayoría partidaria tiene derecho no sólo el Presidente, como dice la Constitución del 1994, sino una minoría que fue aplastada y no fue escuchada en la discusión constitucional, ¿es avance o retroceso?, ¡improtestable avance!, ¡improtestable! Y no es verdad que se quiere elitizar, no es verdad que se quiera ‘elitizar’, como se busca, probablemente, algún titular en el día de mañana no lo podemos permitir, porque aquí no hay ni malos ni buenos legisladores, aquí no hay ni patriotas, ni antipatriotas, aquí nosotros, como hicieron los españoles en el año 1978, fueron capaces de asumir, cada partido, para ajustar una Constitución que les permitiera la vida pacífica en*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 legitimación de las personas a que acrediten un “interés legítimo y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.⁷²

⁷² El texto relativo a los derechos de ciudadanía fue discutido en la sesión de la Asamblea Revisora de fecha 29 de septiembre de 2009 y, según se indica en el acta núm. 045, levantada en la referida fecha, en la propuesta hecha por la comisión verificadora sobre el tema se consideró el derecho a accionar en inconstitucionalidad como uno de los derechos de ciudadanía. Sin embargo, el asambleísta Alejandro Montas solicitó que se excluyera dicho derecho, solicitud que fue acogida, con una votación de 112 votos a favor y 48 en contra. Actualmente los derechos de ciudadanía están consagrados en el artículo 22 de la Constitución, texto según el cual: ”Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; 2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo; 3) Ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las



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.

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-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



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”.⁷³

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”⁷⁴, lo cual, como sabemos, no ocurrió. Luego de aprobada la reforma

⁷³ 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.

⁷⁴ 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

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional fuimos partidarios de que el Tribunal Constitucional interpretara la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como si se tratara de la figura de la acción popular.⁷⁵

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.⁷⁶

⁷⁵ 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

⁷⁶ 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 KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

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

I. Breve preámbulo del caso

1.1. Este Tribunal Constitucional fue apoderado en fecha diecinueve (19) de marzo de dos mil quince (2015), de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm.

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

01/2013, del dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013); y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.

1.2. El accionante argumenta que a través de la adopción de ambas resoluciones por parte del Consejo del Poder Judicial, se vulneran los artículos 39, 40.15 y 50 de la Constitución.

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha dictaminado la inadmisibilidad de la presente acción directa en inconstitucionalidad fundamentado en dos premisas, la primera relacionada con el control concentrado de la Resolución núm. 01/2013, la cual fue declarada inadmisibles basados en el hecho de que en su instancia el accionante basa sus pretensiones de control concentrado, en la alegada existencia de una contradicción entre ese acto, con lo prescrito en el artículo 100 de la Ley núm. 821 sobre Organización Judicial, lo cual es un asunto de contrariedad de derecho que escapa de la competencia de este Tribunal; mientras que en lo referente a la Resolución núm. 13/2014 la inadmisibilidad se estableció en razón de que ese acto no tiene un alcance normativo ni general.

1.4. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del Tribunal, pero salva el voto con relación a los motivos adoptados para dictaminar la legitimación activa del accionante, señor Luis Manuel Pérez Guzmán, que indudablemente tiene interés legítimo y jurídicamente protegido, pero ofrece motivos propios; especialmente sostenemos que el accionante es afectado por las disposiciones de las resoluciones impugnadas, por haber sido parte del examen para ocupar la condición de intérprete judicial, por lo que conforme a nuestro criterio está legitimado para actuar en la especie, situación que debe ser probada por el accionante y no basarse en una presunción por su



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condición de persona física, como ha dispuesto este órgano de justicia constitucional, a partir de la Sentencia TC/0345/19.

II. Precisión sobre el alcance de este voto

A continuación, invocaremos los motivos que nos llevan a apartarnos del criterio de la mayoría. Para ello, y en procura de una mejor comprensión de este voto salvado, hemos optado por dividir nuestros motivos en los siguientes títulos: **2.1.** El modelo de control de constitucionalidad en la República Dominicana: el interés legítimo y jurídicamente protegido. **2.2** Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional.

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

2.1.1. En el caso que nos ocupa se ha verificado que, bajo el título sobre la legitimación activa o calidad del accionante, el consenso le ha conferido al señor Luis Manuel Pérez Guzmán la calidad para accionar en inconstitucionalidad, contra las resoluciones números 01/2013 y 13/2014, dictadas por el Consejo del Poder Judicial, entre otros motivos, por los que citamos textualmente a continuación:

“k) En este orden de ideas, atendiendo al criterio sentado por la Sentencia TC/0345/19, tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán⁷⁷ en consonancia a lo previsto en los

⁷⁷ Subrayado nuestro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

arts. 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución. Esta presunción⁷⁸, 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 presunción⁷⁹ será válida siempre y cuando este colegiado pueda verificar la regularidad de su constitución y registro de acuerdo con la ley; es decir, que se trate de entidades dotadas de personería jurídica y capacidad procesal⁸⁰ para actuar en justicia; presupuestos sujetos a la necesaria complementación de pruebas atinentes a la aplicación de la norma atacada con una vinculación existente entre el objeto social de la persona moral o un derecho subjetivo del que esta sea titular, justificando de esta manera los lineamientos jurisprudenciales previamente establecidos por esta sede constitucional⁸¹ para la atribución de legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

l) Con base en esta argumentación, este tribunal constitucional estima que, en la especie, el señor Luis Manuel Pérez Guzmán, como ciudadano dotado de su correspondiente cédula de identidad y electoral, cuenta con la calidad o legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, de acuerdo con la Constitución y la ley. Consecuentemente, se impone rechazar el medio de inadmisión planteado por el Consejo del Poder Judicial, alegando que el

⁷⁸ Subrayado nuestro

⁷⁹ Subrayado nuestro

⁸⁰ Sentencia TC/0028/15.

⁸¹ Sentencia TC/0535/15, párr. 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (colegio dominicano de contadores públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; TC/0489/17 [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17 [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

referido accionante carecía de legitimidad para accionar en inconstitucionalidad.”

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 un interés



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

propio, distinto del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico”⁸² .

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.

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

⁸² Nogueira Alcalá, Humberto. “La Legitimación Activa en los Procedimientos ante los Tribunales Constitucionales de América del Sur”. Revista Ius et Praxis, Año 10, No. 2, 2004, p.202.

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela⁸³.”

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

“una particularidad de la acción directa de inconstitucionalidad dominicana, consiste en la legitimación de ‘cualquier ciudadano con interés legítimo y jurídicamente protegido’, lo que implica una variante de las fórmulas adoptadas en algunos países latinoamericanos que prevén especies de ‘acciones populares de inconstitucionalidad’ (Colombia y Venezuela) y que se han venido extendiendo a otros países de nuestra región (El Salvador, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú. En este último país con un requerimiento de un determinado número de firmas). Pareciera que la fórmula dominicana se acerca más a las previstas en Uruguay, Honduras o Paraguay que restringen la legitimación, a través de derecho legítimo, personal y directo que requiere cualquier persona para ejercitar la acción⁸⁴”.

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

2.1.12. Además, el diseño constitucional de legitimación adoptado por el constituyente predetermina un conjunto de autoridades u órganos del Estado que por su posición institucional tienen por tarea la defensa del bien común o del interés general, y a pesar de reservar la acción a determinados órganos públicos se concede la posibilidad de hacerlo a cualquier persona que

⁸³ Brewer-Carias, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley No. 137-11, Organica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Revistas Estudios Constitucionales, año 9, No. 1, 201, p.324.

⁸⁴ Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

demuestre tener un interés legítimo y jurídicamente protegido, sin que ello implique que no exista la acción popular, dado que se contempla en materia de intereses difusos (Arts. 66 y 67 de la Constitución).

2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional

2.2.1. En la especie el Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de las personas físicas ha incurrido, como diría Gerardo Eto Cruz⁸⁵, en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado:

“k) En este orden de ideas, atendiendo al criterio sentado por la Sentencia TC/0345/19, tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán⁸⁶ en consonancia a lo previsto en los arts. 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución. Esta presunción⁸⁷, 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 presunción⁸⁸ será válida siempre y cuando este colegiado pueda verificar la regularidad de su constitución y registro de acuerdo con la ley; es decir, que se trate de entidades dotadas de personería jurídica y capacidad procesal⁸⁹ para actuar en justicia; presupuestos sujetos a la necesaria complementación de pruebas atinentes a la aplicación de la norma atacada con una vinculación existente entre el objeto social de la persona moral o un derecho subjetivo del que esta sea titular, justificando de esta manera los

⁸⁵Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pàg. 221

⁸⁶ Subrayado nuestro

⁸⁷ Subrayado nuestro

⁸⁸ Subrayado nuestro

⁸⁹ Sentencia TC/0028/15.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lineamientos jurisprudenciales previamente establecidos por esta sede constitucional⁹⁰ para la atribución de legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.”

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

2.2.3. En efecto, muchos autores concuerdan en afirmar que, si bien la función de la jurisdicción constitucional reside en la interpretación vinculante de una Constitución dotada de fuerza normativa y de primacía, y que su influencia reside en su competencia de interpretación, los límites de su jurisprudencia se encuentran precisamente en la Constitución⁹¹. En este orden, es menester señalar:

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

⁹⁰ Sentencia TC/0535/15, párr. 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (colegio dominicano de contadores públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; TC/0489/17 [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17 [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].

⁹¹ Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su 'vocero'".⁹²

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

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

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

La sentencia del consenso ha debido declarar admisible en lo referente a la legitimación de presente acción directa de inconstitucionalidad, dado que el

⁹² Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.

Expediente núm. TC-01-2015-0012, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Luis Manuel Pérez Guzmán contra la Resolución núm. 01/2013, de dieciocho (18) de febrero de dos mil trece (2013), y la Resolución núm. 13/2014, de ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), ambas dictadas por el Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

señor Luis Manuel Pérez Guzmán sí demostró 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 los actos administrativos dictados por el Consejo del Poder Judicial le conciernen, en razón de que fue parte del proceso de selección de intérprete judicial, y no porque se presume que todo ciudadano dominicano tiene el necesario interés legítimo y jurídicamente protegido para ejercer las acciones directas en inconstitucionalidad que entienda pertinentes.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

Julio José Rojas Báez
Secretario