



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/182/20

Referencia: Expediente núm. TC-01-2015-0033, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintitrés (23) días del mes de junio del año dos mil veinte (2020).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185,

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

numeral 1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente decisión:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de las normas jurídicas y decreto impugnados

Las normas jurídicas atacadas son el artículo 13 de la Ley núm. 344, del veintinueve (29) de julio de mil novecientos cuarenta y tres (1943); los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, del diez (10) de diciembre de dos mil trece (2013), y el Oficio núm. 293/2015, dictado por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015), los cuales respectivamente disponen y establecen lo siguiente:

1. Ley núm. 344:

Art. 13- (Modificado por la Ley No. 471 del 2 de noviembre de 1964). En caso de que no haya acuerdo sobre el valor de la propiedad que deba ser adquirida y el Poder Ejecutivo declare la urgencia, el Estado, los Municipios y el Distrito Nacional podrá entrar en posesión de dichos bienes para los fines perseguidos por la expropiación una vez que se haya depositado en la Tesorería Nacional en una cuenta especial, fuera de la Cuenta República Dominicana, el valor fijado por el Catastro Nacional como precio de los mismos a reserva de discutir si procede o no el pago de un suplemento de precio, ante el Tribunal competente, el cual será apoderado directamente por medio de una instancia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo I. Los valores a depositar de acuerdo con este artículo deberán ser hechos en cheques a favor del Tesorero Nacional remitidos por vía de la Contraloría y Auditoría General con las explicaciones correspondientes en cada caso.

Párrafo II. (Agregado por la Ley No. 486 del 10 de noviembre de 1964). En caso de que se trate de un inmueble registrado, la entrega en posesión del mismo por el Estado, los Municipios o el Distrito Nacional, será ejecutada por el Procurador Fiscal del Distrito Nacional correspondiente. Si fuere necesario dichos funcionarios podrán requerir el uso de la fuerza pública para los fines arriba indicados

2. Decreto núm. 343-13

a. Artículo 2. Queda constituido el derecho de paso, en caso de ser necesario, a los fines de rehabilitación y posterior mantenimiento de la línea de transmisión.

b. Artículo 3. En caso de no llegarse a acuerdo amigable con los propietarios de los inmuebles que resulten afectados y se encuentren dentro de las porciones de terreno, precedentemente indicadas, para su compra de grado a grado, por parte del Estado dominicano, por intermedio del Administrador de la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED), dicho funcionario queda investido y facultado, en virtud del presente Decreto, para realizar todos los actos, procedimientos y recursos, tanto ordinarios como extraordinarios, de acuerdo con las leyes, para obtener la expropiación de los mismos.

c. ARTÍCULO 5. La entrada en posesión por el Estado dominicano, de los inmuebles mencionados, será ejecutada por el Abogado del Estado, en virtud de lo dispuesto en la Ley No.486, del 10 de noviembre del 1964, que agrega el Párrafo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11, al Artículo 13, de la Ley No.344, del 29 de julio del 1943, modificada por la Ley No.700, del 31 de julio del 1974.

d. ARTÍCULO 6. La servidumbre de paso, consignada en el Artículo 2, del presente Decreto, continuará en vigencia luego de concluidos los trabajos indicados. La Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED) deberá tener libre acceso a los sitios o lugares donde se encuentre ubicada la subestación y los equipos auxiliares durante el proceso de instalación y después de este, para fines de mantenimiento y/o ampliación de los servicios existentes.

e. ARTÍCULO 8. Los trabajos de avalúo de los terrenos y sus mejoras, afectados por este Decreto, serán realizados por la Dirección General del Catastro Nacional.

3. Oficio Núm. 0293/2015 de fecha veinticuatro (24) de agosto del año dos mil quince (2015)

*Al :CORONEL.-
Fernando Cruz Gonzales. -
Comandante de las (SIC) Compañía
De la Policía Nacional. -*

*DEL :Lic. Juan de Dios Rosario Santos. -
Procurador General de la Corte de Apelación
Titular, en función de Abogado del Estado ante
Noreste. -*

Asunto : Protección policial. -

DISTINGUIDO CORONEL:

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Luego de un cordial y afectuoso saludo, Tenemos a bien por la presente solicitar de sus buenos y oportunos oficios, a los fines de que le sea facilitada protección policial a la Empresa de Transmisión Eléctrica Dominicana (ETED) para que proceda a instalar las torres Eléctricas en virtud del Decreto Presidencial No. 343-13, dentro del Ámbito de las Parcela No. 124 del Distrito Catastral No. 2 de Nagua Propiedad del Señor Ramón Emilio Luna, Parcela No. 29 del Distrito Catastral No.3 de Cabrera Propiedad de la Compañía Linares Balbuena S.R.L. y las Parcelas No. 937, 962, 984 del Distrito Catastral No. 3 Propiedad de Víctor Manuel González Raposo.

LIC. JUAN DE DIOS ROSARIO

*Procurador General de la Corte de Apelación Titular en función
Abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria
Departamento Noreste*

2. Pretensiones del accionante

El accionante es propietario de un terreno que fue expropiado forzosamente mediante el Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre de dos mil trece (2013), en beneficio de la Empresa de Transmisión Eléctrica (ETED). Asimismo, se alega la inconstitucionalidad del Oficio 0293/2015, emitido por el procurador general de la Corte de Apelación Titular en función abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015), solicitando la protección policial a favor de la referida empresa, a los fines de tomar posesión del referido inmueble.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Conjuntamente con estos actos administrativos fue impugnada el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), que habilita y regula el procedimiento de expropiación llevado a cabo por el Presidente de la República.

2.1. Infracciones constitucionales alegadas

Los accionantes Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. aducen en su acción del veintiuno (21) de septiembre de dos mil quince (2015) que las disposiciones del artículo 13 de la Ley núm. 344 de mil novecientos cuarenta y tres (1943); los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre de dos mil trece (2013); y el Oficio 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto del años dos mil quince (2015), trasgreden la letra y espíritu del artículo 51 numeral 1 de la Constitución de la República sobre el derecho de propiedad, que reza de la manera siguiente:

Artículo 51.-Derecho de propiedad. El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes.

1) Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes en inconstitucionalidad

En apoyo a sus pretensiones, la parte accionante argumenta en síntesis lo siguiente:

El artículo 13 de la Ley 344-43, del 29 de julio de 1943, al permitir la entrada en posesión de un inmueble sin que sea realizado el pago previo y justo determinado por acuerdo entre partes o por tribunal competente, habilita un procedimiento al vapor para el despojo y saqueo de propiedad privada, (SIC) resulta contrario al artículo 51 de la Constitución y deviene en nulo por inconstitucional, muy especialmente, porque dicho canon constitucional habilita como excepciones la DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA O DE DEFENSA como únicos casos donde la indemnización o previo justo pago puede no ser previo, en otras palabras, la urgencia en ausencia de Estado de Emergencia o de Defensa no justifica puesta en posesión en perjuicio del titular del derecho fundamental de propiedad.(...)

El Decreto de expropiación al establecer en su contenido el procedimiento de despojo al vapor establecido por el Artículo 133 de la Ley 344 del 29 de julio de 1943, el cual consiste en permitir la entrada en posesión de un inmueble sin que sea realizado el pago previo y justo, tal y como consta en el mismo, estableciendo un procedimiento de saqueo a (SIC) de la propiedad privada, resulta contrario a la Constitucional y deviene en inconstitucional.

4. Pruebas documentales

En el presente expediente se depositaron los siguientes documentos:

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Copia del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre de dos mil tres (2003), mediante el cual se expropia una propiedad privada para fines de utilidad pública.
2. Solicitud de fuerza pública al abogado del Estado el cuatro (4) de febrero de dos mil trece (2013).
3. Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015), mediante el cual se solicita protección policía y fuerza pública a favor de la Empresa de Transmisión Eléctrica (ETED) en la instalación de torres dentro del ámbito de determinadas parcelas.
4. Acto núm. 448-15, instrumentado por el ministerial Héctor B. Ricart López, alguacil de estrados de la Suprema Corte de Justicia el cinco (5) de agosto de dos mil quince (2015), a requerimiento de la Empresa de Transmisión Eléctrica, contenido de Oferta Real de Pago.
5. Acto núm. 449-15, instrumentado por el ministerial Héctor B. Ricart López, alguacil de estrados de la Suprema Corte de Justicia el cinco (5) de agosto de dos mil quince (2015), a requerimiento de la Empresa de Transmisión Eléctrica, contenido de Oferta Real de Pago.
6. Acto núm. 453-15, instrumentado por el ministerial Héctor B. Ricart López, alguacil de estrados de la Suprema Corte de Justicia el siete (7) de agosto de dos mil quince (2015), a requerimiento de la Empresa de Transmisión Eléctrica, contenido de Oferta Real de Pago.

5. Intervenciones oficiales

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.1. Opinión del Procurador General de la República

Mediante el Oficio núm. 03461, presentado el veintidós (22) de octubre de dos mil quince (2015), el procurador general de la República presenta su opinión sobre el caso, solicitando lo siguiente:

Por tales motivos, somos de opinión:

Primero: En cuanto a la forma: a) Que procede declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por ESCOLASTICA MARTINEZ, VICTOR MANUEL GONZALEZ Y LINARES & BALBUENA, S.R.L., en contra: a de los artículos 2,3,4,5,6, y 8 del Decreto No. 343-13 de fecha 10 de diciembre de 2013, que declara de utilidad pública e interés social una franja de terreno de 30 metros de ancho a todo lo largo, que describe la ruta geo referencial donde se construirá una línea de transmisión de 138kv desde una subestación existente de Nagua, provincia María Trinidad Sánchez proyectada para conectar una subestación en Rio San Juan, de la misma provincia; así como también del Oficio No. 0293/2015, emitido por el Procurador General Titular de la Corte de Apelacion en función de Abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria Departamento Noreste, en fecha 24 de agosto de 2015.

b) Que procede declarar admisible la referida acción directa de inconstitucionalidad en lo que concierte al Art. 13 de la ley 34-43, que establece un procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado, el Distrito de Santo Domingo o las Comunes.

Segundo: En cuanto al fondo: Respecto del Art. 13 de la ley 344-43, que establece un procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado, el Distrito de Santo Domingo, o las Comunes, que procede rechazar la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ESCOLASTICA MARTINEZ, VICTOR MANUEL GONZALEZ y LINARES & BALBUENA, S.R.L., por improcedente y mal fundada.

5.2. Opinión del Senado de la Republica

El Senado de la Republica emitió su opinión sobre el presente expediente mediante su comunicación del siete (7) de octubre de dos mil quince (2015), exponiendo lo siguiente:

Que después de realizar una exhaustiva y minuciosa búsqueda en los archivos de esta Institución, hemos advertido que en los mismos no se encuentran el expediente contentivo del trámite y procedimiento legislativo llevado a cabo al momento de sancionar la Ley No. 344, del 29 de Julio de 1943, que establece un Procedimiento Especial para las Expropiaciones Intentadas por el Estado del Distrito de Santo Domingo a las Comunes, G.O.5951 de julio de 1943, ya que dicha ley es del año 1943, y nuestros archivos datan del 1970 en adelante, en tal sentido, no podemos garantizar con precisión y certeza la manera en que fue aprobada dicha ley, por lo que en cuanto al trámite y procedimiento legislativo nos encontramos imposibilitados de emitir opinión.

5.3. Opinión de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados emitió su opinión sobre el presente expediente mediante su comunicación del diecisiete (17) de febrero de dos mil dieciséis (2016), solicitando lo siguiente:

PRIMERO: ACOGER la opinión y conclusiones presentadas por la CAMARA DE DIPUTADOS, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por los señores ESCOLASTICA

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

MARTINEZ, VICTOR MANUEL GONZALEZ y LINARES & BALBUENA S.R.L., contra el artículo 13 de la Ley No. 344, por supuesta violación de los artículos 4, 5, 6, 51.1., 68, 69.10 de la Constitución, por estar hecho conforme al derecho.

SEGUNDO: RECHAZAR por mal fundada, y carente de fundamentos constitucionales la acción directa en inconstitucionalidad de la especie, por las razones antes expuestas.

TECERO: DECLARAR conforme con la Constitución el artículo 13 de la Ley No. 344, por los motivos antes indicados.

5.4. Opinión del abogado del Estado

El abogado del Estado de la Jurisdicción Noreste emitió su opinión sobre el presente expediente mediante su comunicación presentada el cinco (5) de enero de dos mil dieciséis (2016), solicitando lo siguiente:

PRIMERO: Declarando Inadmisible la acción directa de inconstitucionalidad Contra el Oficio No, 0293/2015 de fecha 24 de agosto del 2015 emitido por el Licdo. Juan De Dios Rosario, Procurador General de la Corte de Apelación del Departamento Judicial de San Francisco de Macorís, en función de Abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria, por escapar dicho acto al control de la constitucionalidad por acción directa, por no contener un alcance general ni ser parte de las normas señaladas por los artículo 185 de la Constitución de la República ni el artículo 36 de la ley 137-41.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: Por idénticos motivos, declarar la Inadmisibilidad de la misma acción directa contra los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 el decreto No. 343 13 de fecha 10 de diciembre del 2013, del Poder Ejecutivo.

TERCERO: En cuanto al artículo 13 de la ley 344, lo rechacéis por ser dicho artículo compatible con la excepción prevista y reconocida por el artículo 51, inciso 1º, en su parte in fine, de la Constitución de la República.

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm.137-11 del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el ocho (8) de febrero de dos mil dieciséis (2016), compareciendo la parte accionante y el representante del procurador general de la República y del Senado de la República; quedando el expediente en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185.1 de la Constitución de 2010 y el artículo 36 de la Ley núm.137-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Legitimación activa o calidad de la accionante y de los intervinientes voluntarios

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

8.2. Con relación con la legitimación para accionar en inconstitucional el artículo 185, numeral 1 de la Constitución de la República dispone:

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

8.3. En ese mismo tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 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”.

8.4. En la especie, la accionante sustenta su interés legítimo y jurídicamente protegido, tras haber sido parte en un recurso de casación, en cuyo acto de emplazamiento no le fueron notificados todos los documentos que pretende hacer valer la parte recurrente, lo cual, a su juicio, debe ser contemplado como un requisito esencial en las menciones contenidas en el citado artículo 6 de la Ley

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núm. 3726, sobre Procedimiento de Casación. Con base en esta alegada omisión, el accionante invoca contra dicho texto la violación a su derecho de defensa. En tal virtud, cuenta con la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, de conformidad con el referido artículo 185.1 de la Constitución.

8.5. No obstante, es necesario que este órgano colegiado precise lo concerniente a la legitimación de que gozan todas las personas para ser parte con interés legítimo y jurídicamente protegido en la especie que este tribunal conoce.

8.6. Mediante su Sentencia TC/345/19¹ este órgano constitucional estableció, como precedente vinculante, el criterio que a continuación se transcribe:

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

b. Sobre la susodicha legitimación procesal el Tribunal Constitucional ha mantenido la constante de que cuando se trata de particulares o cualquier persona, para determinar su calidad e identificar el interés jurídico y legítimamente protegido, debe verificarse un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o aplicación de la norma atacada y los intereses de quien promueve la acción directa de inconstitucionalidad. Siempre, con la intención de permitirle al pueblo —como soberano que es— acceder a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad.

c. De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por este Tribunal Constitucional desde su sentencia TC/0047/12, del 3 de octubre de 2012, donde indicamos que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado que goza de sus derechos de ciudadanía e

¹ Dictada el 16 de septiembre de 2019.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

invoca que la vigencia de la norma le causa perjuicios²; o, como se indicó en la sentencia TC/0057/18, del 22 de marzo de 2018, que “una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio”.³

d. Han sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. Basta, como muestra, recordar que para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de normas de naturaleza electoral morigeramos el criterio —de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante— considerando el estatus de ciudadanía de la parte accionante y la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegido ante la vigencia de la norma calificada de inconstitucional (sentencias TC/0031/13 y TC/0033/13, ambas del 15 de marzo de 2013).⁴

e. Asimismo, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto grandemente atenuada, en el sentido de que no se ha exigido un perjuicio directamente experimentado por el accionante a fin de identificar su calidad o legitimación procesal, ante supuestos donde:

(i) el objeto de la norma abarca intereses difusos y el promotor de la acción no hace eco de un interés particular o perjuicio directo, sino colectivo (sentencias TC/0048/13, del 9 de abril de 2013; TC/0599/15, del 17 de diciembre de 2015; TC/0713/16, del 23 de diciembre de 2016 y

² Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0047/12 del 3 de octubre de 2012, p. 5.

³ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0057/18 del 22 de marzo de 2018, p. 9.

⁴ Tribunal Constitucional dominicano, sentencias TC/0031/13 del 15 de marzo de 2013, pp. 6-7; y TC/0033/13 del 15 de marzo de 2013, pp. 7-8.

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TC/0009/17, del 11 de enero de 2017)⁵; igual cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, como el agua, que comportan un interés difuso (sentencia TC/0234/14, del 25 de septiembre de 2014)⁶;

(ii) El objeto de la norma atacada regula a una asociación que congrega a un conjunto de profesionales de un sector —alguaciles o contadores públicos— y el gremio como tal —a pesar de no ser afectado directamente— se encuentra facultado para procurar la protección de los intereses de sus miembros (sentencias TC/0110/13, del 4 de julio de 2013 y TC/0535/15, del 1 de diciembre de 2015)⁷; igual cuando la acción es promovida por una asociación cuyos integrantes son personas jurídicas que en su actividad cotidiana se podrían ver afectadas por la norma impugnada (sentencia TC/0184/14, del 15 de agosto de 2014)⁸; lo mismo cuando se trata de una asociación sin fines de lucro que tiene por misión el estudio de temas ligados a la soberanía del Estado dominicano (sentencia TC/0157/15, del 3 de julio de 2015)⁹ o actúe en representación de la sociedad (sentencia TC/0207/15, del 6 de agosto de 2015)¹⁰;

(iii) El objeto de la norma atacada imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial (sentencia TC/0148/13, del 12 de septiembre de 2013)¹¹;

(iv) El objeto de la norma atacada pueda afectar el derecho a elegir de una persona que goza de la condición de ciudadano y le concierne, como votante, resguardar que su derecho al sufragio activo sea ejercido acorde a

⁵ Tribunal Constitucional dominicano, sentencias TC/0048/13 del 9 de abril de 2013, pp. 8-9; TC/0599/15 del 17 de diciembre de 2015, pp. 112-113; TC/0713/16 del 23 de diciembre de 2016, pp. 17-18; y TC/0009/17 del 11 de enero de 2017, pp. 9-10.

⁶ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0234/14 del 25 de septiembre de 2014, pp. 12-14.

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

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

⁹ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0157/15 del 3 de julio de 2015, pp. 24-25.

¹⁰ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0207/15 del 6 de agosto de 2015, pp. 15-16.

¹¹ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0148/13 del 12 de septiembre de 2013, p. 8.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los términos constitucionalmente previstos (sentencia TC/0170/13, del 27 de septiembre de 2013)¹²; y

(v) El accionante es una organización política cuya función procura garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, ya que estas se encuentran situadas entre el Estado y el ciudadano (sentencia TC/0224/17, del 2 de mayo de 2017¹³;

f. De la misma manera, otra matización realizada por el Tribunal a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido, a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado, es que el precepto normativo impugnado en inconstitucionalidad pueda afectar la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante (sentencia TC/01725/13, del 27 de septiembre de 2013)¹⁴. De igual forma, el Tribunal ha reconocido legitimación cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o acto atacado pueden alcanzar al accionante (sentencias TC/0200/13, del 7 de noviembre de 2013; TC/0280/14, del 8 de diciembre de 2014; TC/0379/14, del 30 de diciembre de 2014; TC/0010/15, del 20 de febrero de 2015; TC/0334/15, del 8 de octubre de 2015; TC/0075/16, del 4 de abril de 2016 y TC/0145/16, del 29 de abril de 2016)¹⁵.

g. Otro contexto en donde el Tribunal dilató el apercibimiento de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que cualquier persona accione por la vía directa, es cuando el accionante advierte que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la ley o acto normativo

¹² Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0170/13 del 27 de septiembre de 2013, pp. 7-8.

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

¹⁴ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0172/13 del 27 de septiembre de 2013, pp. 10-11.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impugnado (sentencias TC/0195/14, del 27 de agosto de 2014 y TC/0221/14, del 23 de septiembre de 2014)¹⁶.

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

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

j. Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de

¹⁶ Tribunal Constitucional dominicano, sentencias TC/0195/14 del 27 de agosto de 2014, pp. 10-11; y TC/0221/14 del 23 de septiembre de 2014, pp. 12-14.

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este Tribunal Constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

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

9. Sobre la inadmisibilidad de la acción en contra del Decreto núm. 343-13 y del Oficio 0293/15

9.1. El accionante reclama mediante su acción directa en inconstitucionalidad la nulidad del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre de dos mil trece (2013), y que dispone la expropiación forzosa de un inmueble de su propiedad; así como contra el Oficio núm. 0293/15, emitido por el procurador general de la Corte de Apelación en funciones de abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste.

9.2. 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 núm.137-11 (*leyes, decretos, resoluciones, reglamentos y ordenanzas*); es decir, aquellos actos estatales de

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

carácter normativo o bien aquellos actos que, sin poseer dicho carácter, son dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución de la República, según precedente contenido en la Sentencia TC/0041/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013).

9.3. En la especie, el referido Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre de dos mil trece (2013), así como el referido oficio núm. 0293-2015, no poseen carácter normativo, pues solo conciernen a una situación jurídica específica y concreta, en este caso la expropiación forzosa de un bien inmueble y la solicitud de fuerza pública para la ocupación del mismo.

9.4. En efecto, la acción directa está orientada al ejercicio de un control *in abstracto* de los actos y disposiciones normativas dimanadas de las autoridades públicas y órganos estatales; es decir, del contenido de la norma y no de su aplicación en concreto a un caso particular. En ese sentido el Tribunal ha establecido en una decisión anterior:

... el objeto de la acción directa en inconstitucionalidad está orientado a garantizar la supremacía de la Constitución de República respecto de otras normas estatales de carácter infraconstitucional, pero no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas, las cuales deben encaminarse por ante las jurisdicción contenciosa-administrativa.”¹⁷

9.5. El atacado decreto núm. 343-13 tampoco constituye un acto dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución, pues la facultad específica de dictar decretos de expropiación no se la confiere de manera directa la Ley Fundamental al jefe de Estado, sino el artículo 1 de la Ley núm. 344, del treinta y

¹⁷ Sentencia TC/0051/12 de fecha diecinueve (19) de octubre del año dos mil doce; párrafo 8.2, pág. 11; del Tribunal Constitucional Dominicano

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

uno (31) de julio de mil novecientos cuarenta y tres (1943) sobre Procedimiento de Expropiación, (G.O. 5951); legislación que, además, regula y norma tanto el decreto como todo el procedimiento de expropiación, por lo que no se trata de un acto sujeto a un control concentrado de constitucionalidad, sino susceptible de ser impugnado mediante la acción contencioso-administrativa de conformidad con las disposiciones del párrafo único del artículo 1 de la Ley núm. 13-07, del cinco (5) de febrero de dos mil siete (2007) que le atribuye al Tribunal Superior Administrativo competencia para conocer *los procedimientos relativos a la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social*.

9.6. Este criterio respecto de la impugnación de los decretos de expropiación por la vía de la acción judicial ordinaria y no por medio de la acción directa en inconstitucionalidad ha sido una concepción tradicional de la jurisprudencia dominicana desde el régimen jurídico anterior a la Constitución de dos mil diez (2010), pues la Suprema Corte de Justicia en funciones de jurisdicción constitucional así lo reconoció, cuando estableció:

Considerando, que, en los casos de expropiación de inmuebles por causa de utilidad pública que se dispongan en virtud de la Constitución y de la ley, se trata del ejercicio de una facultad que la ley sustantiva del Estado confiere al Poder Ejecutivo, cuyo decreto al respecto no puede al mismo tiempo resultar inconstitucional; que la falta de pago previo del o los inmuebles objeto de expropiación, no justifica el ejercicio de la acción en declaratoria de inconstitucionalidad a que se contrae la instancia de la impetrante, dado que, tratándose en tales casos de una venta forzosa, el expropiado puede demandar el pago del precio convenido o establecido y, en relación con las irregularidades en que se haya incurrido en el procedimiento de expropiación, incluyendo el decreto, la acción pertinente es la de nulidad y no la de inconstitucionalidad; que por tanto, la acción a que se contrae la instancia precedentemente indicada, por las razones señalada debe ser

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declarada inadmisibile. [Sentencia núm. 9, del diecisiete (17) de noviembre del dos mil cuatro (2004); B.J. 1128; Pleno SCJ]

9.7. Por todas las anteriores consideraciones, el Tribunal procede a declarar, como al efecto, inadmisibile la presente acción directa en inconstitucionalidad en torno al Decreto núm. 343-13 y al Oficio núm. 0293/15, al no tratarse los actos impugnados de alguno de los actos sujetos por su naturaleza a un control concentrado o abstracto de constitucionalidad.

10. Sobre la solicitud de inconstitucionalidad contra el artículo 13 de la Ley núm. 344 de mil novecientos cuarenta y tres (1943)

10.1 El accionante sostiene que el artículo 13 de la Ley núm. 344-43 *habilita un procedimiento al vapor para el despojo y saqueo de propiedad privada que resulta contrario al artículo 51 de la Constitución*, pues este argumenta que se posibilita la expropiación sin que el previo pago sea realizado al propietario del inmueble expropiado.

10.2 Al analizar las disposiciones de la referida ley núm. 344-43, norma que ha estado en vigencia por 76 años, en contraposición del artículo 51 de la Constitución, y a la luz de los principios de aplicación e interpretación de los derechos fundamentales, este colegiado estudiará si dicha norma está conforme o no a la Constitución.

10.3 La Ley núm. 344-43, del veintinueve (29) de julio de mil novecientos cuarenta y tres (1943), establece un procedimiento especial para las expropiaciones que sean intentadas por el Estado, esencialmente enfocándose en las fases judicial y administrativa del procedimiento de expropiación.¹⁸

¹⁸ Jiménez Martínez, K. M. (2017). *La buena administración como base de la potestad expropiatoria Estatal*. Santo Domingo, República Dominicana: Tribunal Constitucional de la República Dominicana.

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.4 El artículo en cuestión, el 13 de la Ley núm. 344-43, concibe un procedimiento de expropiación para los terrenos que son declarados de utilidad pública y exista controversia entre el propietario y el Estado para el establecimiento de un acuerdo con relación al precio de la propiedad. El artículo estipula lo siguiente:

Art. 13- (Modificado por la Ley No. 471 del 2 de noviembre de 1964). En caso de que no haya acuerdo sobre el valor de la propiedad que deba ser adquirida y el Poder Ejecutivo declare la urgencia, el Estado, los Municipios y el Distrito Nacional podrá entrar en posesión de dichos bienes para los fines perseguidos por la expropiación una vez que se haya depositado en la Tesorería Nacional en una cuenta especial, fuera de la Cuenta República Dominicana, el valor fijado por el Catastro Nacional como precio de los mismos a reserva de discutir si procede o no el pago de un suplemento de precio, ante el Tribunal competente, el cual será apoderado directamente por medio de una instancia.

Párrafo I. Los valores a depositar de acuerdo con este artículo deberán ser hechos en cheques a favor del Tesorero Nacional remitidos por vía de la Contraloría y Auditoría General con las explicaciones correspondientes en cada caso.

Párrafo II. (Agregado por la Ley No. 486 del 10 de noviembre de 1964). En caso de que se trate de un inmueble registrado, la entrega en posesión del mismo por el Estado, los Municipios o el Distrito Nacional, será ejecutada por el Procurador Fiscal del Distrito Nacional correspondiente. Si fuere necesario dichos funcionarios podrán requerir el uso de la fuerza pública para los fines arriba indicados.

10.5 De la exégesis del texto anteriormente transcrito queda establecido que el procedimiento crea una situación discriminatoria al ciudadano producto de que el Estado aún no efectuado el pago, pueda en caso en que no se llegue a un acuerdo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sobre el justo precio, tomar posesión del inmueble. Esto resulta que el Estado está habilitado por el art. 13 de ocupar la propiedad del ciudadano sin previo pago, lo que contradice lo establecido por la constitución en el numeral 1 del artículo 51, que estipula:

1) Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa;

10.6 De esta manera, la Constitución dispuso en su artículo 51.1 que las únicas situaciones extraordinarias en donde el pago de la indemnización pudiera ser posterior a la expropiación de una propiedad son: cuando exista una declaración de un estado de emergencia (art. 263)¹⁹ y/o de defensa (art. 265)²⁰ realizada por el Congreso Nacional en situaciones donde se amerite.

10.7 En este sentido, el artículo 13 plantea un procedimiento *ad-hoc* para que el Poder Ejecutivo, en casos de urgencia, pueda expropiar terrenos que hayan sido declarado de utilidad pública, sin que se fije previamente el justo precio por ante un tribunal competente como establece la Constitución en su artículo 51.1.

10.8 Por consiguiente, el artículo 51.1 hace referencia a la importancia de la ejecución de la indemnización²¹ de la propiedad, la cual deberá ser un proceso

¹⁹ Artículo 265 de la Constitución Dominicana. - Estado de Emergencia. El Estado de Emergencia podrá declararse cuando ocurran hechos distintos a los previstos en los artículos 263 y 264 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, medioambiental del país, o que constituyan calamidad pública.

²⁰ Artículo 263 de la Constitución Dominicana. - Estado de Defensa. En caso de que la soberanía nacional o la integridad territorial se vean en peligro grave e inminente por agresiones armadas externas, el Poder Ejecutivo, sin perjuicio de las facultades inherentes a su cargo, podrá solicitar al Congreso Nacional la declaratoria del Estado de Defensa.

²¹ La indemnización es un término que abarca además de además del valor del bien, la compensación del perjuicio causado por la expropiación como un daño adicional. Escobar, P. R., Fernandez García, B., Fuertes López, F. J., Palomar Olmeda, A., & Reballo Rico, A. (2016). *La defensa judicial frente a una expropiación forzosa*. Madrid, España: Aranzadi.

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

previo a la transferencia de la propiedad. Según la doctrina dominante, a indemnización deberá revestir lo siguiente: 1) No puede haber expropiación sin indemnización; 2) debe ser previa; 3) debe ser justa; 4) debe ser de orden reparatorio; 5) puede ser en naturaleza.

10.9 Esta sede constitucional ha establecido, en su Precedente TC/0093/12, que en casos entre particulares el traspaso de la titularidad de la propiedad solo se efectuará después de la entrega del pago.

[...] al estar señalada la condición de que la propiedad no se transfiere al comprador hasta tanto no (sic) se pague la totalidad del precio convenido, tal y como se ha consignado en la cláusula tercera del contrato modelo, queda evidenciado que los suscribientes de dichos contratos no adquieren todavía la condición de propietarios, por lo que mal podría invocarse violación alguna a un derecho cuya titularidad aún no se posee, por lo que dicho medio de inconstitucionalidad debe ser, como al efecto, desestimado.

10.10 Como consecuencia, este tribunal constitucional en su decisión TC/0261/14 en un caso de expropiación forzosa manifestó un criterio con relación a realidades en donde exista un carácter controvertido en determinar el justo precio de una propiedad.

[...] si una o ambas partes no están de acuerdo con el precio que deba darse para el pago del justo valor, el cual debe ser dirimido por un tribunal competente, acorde con los procedimientos que disponga la normativa legal que rija en los procesos expropiatorios que sean de índole contencioso. Luego de agotada esa etapa y realizado el pago del justo valor determinado de forma voluntaria o a través de una decisión judicial



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

definitiva, la administración puede iniciar los procesos para que el referido bien pase definitivamente al patrimonio público.

10.11 Es importante resaltar que el proceso de expropiación tiene dos etapas: la primera, una administrativa, que inicia con la declaratoria de utilidad pública por el presidente de la República; luego una etapa judicial donde le corresponde al juez administrativo ordenar la expropiación, y culmina con la sentencia que declara la procedencia o no de la expropiación y determina el justo precio.

10.12 De acuerdo con el artículo 51.1 de la Constitución, este colegiado interpreta que, en casos donde el Estado y el propietario no pueden llegar a un acuerdo con relación al precio de la propiedad, solo un tribunal competente puede autorizar y fijar el justo precio. En caso de expropiación, el tribunal competente es el Tribunal Contencioso Administrativo.²²

10.13 Sin embargo, el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), que como vimos es preconstitucional, en divergencia con la voluntad del artículo 51.1 de la Constitución, establece una contradicción al indicar que el justo precio será determinado por el valor que determine el Catastro Nacional, ya que dicha institución pública depende del Poder Ejecutivo, y no es un tribunal competente el que velará por cumplir con el debido proceso, tutela judicial efectiva y motivar sus decisiones.

10.14 Es imprescindible resaltar que, en virtud del artículo 12, numeral 6) de la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, del seis (6) de agosto del año dos mil trece (2013), insta que se *debe garantizar la efectividad de los servicios públicos y otras actividades de interés general, en especial su cobertura universal,*

²² Establecido por el artículo 1 párrafo 1 literal c) de la ley 13-07 que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo de fecha cinco (5) de febrero del año dos mil siete (2007)

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

continua y de calidad. Todo procedimiento administrativo debe lograr su finalidad y evitar dilaciones indebidas.

10.15 Esta sede constitucional en su Sentencia TC/0202/13 consagró el derecho a la buena administración con rango constitucional, estipulando que:

El mandato del artículo 138 de la Carta Magna, que somete la Administración al derecho, disponiendo textualmente lo que sigue: “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”. Dicho sometimiento es reafirmado por el artículo 139 de la Constitución, al disponer que los tribunales controlen la legalidad de los actos de la Administración, y permitir a la ciudadanía requerir ese control a través de “procedimientos legales”, entre los cuales juega papel estelar la opción inicialmente decidida por la empresa afectada, la acción constitucional de amparo.

El artículo 147 de la Constitución ordena que “los servicios públicos están destinados a satisfacer las necesidades de interés colectivo”. Además, este tribunal constitucional ha opinado sobre los temas precedentemente reseñados, se destacan otros derechos o garantías frente a la Administración derivados de su sometimiento al derecho y del derecho a la buena administración. La “obligación positiva” de la administración no consiste en responder afirmativamente todas las pretensiones que se le dirijan, sino de que se responda y se haga en tiempo prudente, para no afectar garantías y derechos, como se estableció en la Sentencia TC/0237/13, al interpretar que:

(...) las instituciones públicas están en la obligación de ofrecer una pronta respuesta a los ciudadanos que acuden a solicitar un servicio. Esta

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

respuesta puede ser positiva o negativa, y, en el caso de resultar de esta última naturaleza, debe justificarse o motivarse y, en la eventualidad de no hacerlo, no se estarían observando los principios de transparencia y eficacia consagrados en el referido artículo 138 de la Constitución de la República.

10.16 Con respecto al referido precedente y al caso en cuestión se consagra la noción de que las actuaciones de la Administración Pública están sujetas a supervisiones judiciales ante un tribunal que permita a las personas garantizar sus derechos, lo que en el actual corresponde al derecho fundamental al goce y disfrute de la propiedad privada.

10.17 Por ese motivo, entendemos que el artículo 13 de la Ley núm. 344-43 cercena la función que le atribuye la Constitución a los tribunales de controlar la legalidad de las actuaciones de la Administración Pública, de facultar al Catastro Nacional para establecer el monto para el justo precio y no permitir al ciudadano poner en cuestión dicho valor y judicializar el diferenciado con este el Estado.

10.18 De esta manera, esta sede constitucional dictó la Sentencia TC/0088/12, en la que establece los elementos que garantizan un derecho de propiedad efectiva:

Que la concesión del derecho de propiedad tiene tres dimensiones para que pueda ser efectivo, como son: el goce, el disfrute y la disposición. Este derecho ha sido definido como el derecho exclusivo al uso de un objeto o bien aprovecharse de los beneficios que este bien produzca y a disponer de dicho bien, ya sea transformándolo, distrayéndolo o transfiriendo los derechos sobre los mismos. En ese sentido, la Constitución dispone en su artículo 51 que: “El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.19 Es por todo lo anterior que este tribunal entiende que el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), transgrede las garantías del derecho de propiedad consagrado por el artículo 51 de la Constitución, pues la propia Carta Magna establece la necesidad de un previo pago para la ejecución de la transferencia del derecho de propiedad y en casos donde el propietario y el Estado no puedan llegar a un acuerdo del justo precio, solo un tribunal competente podrá establecer el justo precio y autorizar el traspaso de la propiedad.

10.20 En relación con la emisión de sentencias manipulativas de tipo condicional, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0339/14, fijó el siguiente criterio:

16.13. En lo relativo a los artículos 12, 14 y 41, los cuales en su ámbito regulatorio rigen lo atinente a las tasas proporcionales y fijas dispuesto en la Ley núm. 2334-1885, este tribunal constitucional estima necesario adecuar y modular su contenido para que estén acordes con la normativa constitucional, adoptando una sentencia del tipo manipulativa condicional, la cual permite a este órgano proceder a la transformación del significado de la parte afectada de inconstitucionalidad con el objeto de evitar su expulsión del ordenamiento jurídico. En consecuencia, con todo lo antes expresado, conforme a los principios de favorabilidad y oficiosidad consagrados en los numerales 5 y 11, respectivamente del artículo 7 de la Ley 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, a fin de no dejar ninguna brecha que pueda dar lugar a causar incertidumbres durante el proceso que realiza el Estado para la expropiación forzosa de inmuebles, y acorde al antes señalado artículo 47 de la referida Ley 137-11, este tribunal procederá a realizar una sentencia interpretativa, con la finalidad de evitar el defecto normativo, precedentemente referido, para garantizar su conformidad con la Constitución, tal como será señalado en dispositivo de esta sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.21 De acuerdo con los motivos expuestos, procede, de una parte, que este tribunal, basándose en la facultad que le confiere el referido artículo 47²³ de la Ley núm. 137-11, dicte una sentencia manipulativa de tipo condicional.²⁴ Esta última tendría como propósito garantizar la permanencia del señalado artículo 13 en nuestro ordenamiento legal.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos, Wilson Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR INADMISIBLE la acción directa en inconstitucionalidad del veintiuno (21) de septiembre de dos mil quince (2015) interpuesta por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre de dos mil trece (2013) y contra el Oficio núm. 0297/15 emitido por el abogado del Estado de la Jurisdicción Noreste.

²³ *El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados.*

²⁴ Sentencia TC/0339/14, del 22 de diciembre de 2014 (págs. 20-21)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: ADMITE la presente acción directa en inconstitucionalidad del veintiuno (21) de septiembre de dos mil quince (2015) interpuesta por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. en contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943).

TERCERO: DECLARA que para que sea conforme a la Constitución el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943) deberá tener el contenido siguiente:

*Art. 13- (Modificado por la Ley No. 471 del 2 de noviembre de 1964). En caso de que no haya acuerdo sobre el valor de la propiedad que deba ser adquirida y se declare el Estado de Emergencia o de Defensa, conforme a los términos que establece la Constitución, el Estado, los Municipios y el Distrito Nacional podrá entrar en posesión de dichos bienes para los fines perseguidos por la expropiación una vez que se haya depositado en la Tesorería Nacional en una cuenta especial, fuera de la Cuenta República Dominicana, el valor fijado por el Catastro Nacional, **mediante una tasación debidamente actualizada**, como precio de los mismos a reserva de discutir si procede o no el pago de un suplemento de precio, ante el Tribunal competente, el cual será apoderado directamente por medio de una instancia.*

Párrafo I. Los valores a depositar de acuerdo con este artículo deberán ser hechos en cheques a favor del Tesorero Nacional remitidos por vía de la Contraloría y Auditoría General con las explicaciones correspondientes en cada caso.

*Párrafo II. (Agregado por la Ley No. 486 del 10 de noviembre de 1964). En caso de que se trate de un inmueble registrado, la **entrada** en posesión del mismo por el Estado, los Municipios o el Distrito Nacional, será ejecutada por el **Abogado del Estado**. Si fuere necesario dichos funcionarios podrán requerir el uso de la fuerza pública para los fines arriba indicados*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

QUINTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. y a la Procuraduría General de la República.

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

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

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

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

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 los señores Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344 de 1943, los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto No. 343-13 de fecha 10 de diciembre del 2013 dictado por el Poder Ejecutivo; y el oficio 0293/2015 de fecha 24 de agosto del 2015 emitido por el Abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste.
2. Mediante la decisión tomada por la mayoría se admite la indicada acción directa de inconstitucionalidad y se dicta una sentencia manipulativa de tipo condicional, decisión que nosotros compartimos.
3. Sin embargo, hemos querido dejar constancia de este voto salvado, porque consideramos incorrecta la argumentación desarrollada respecto de la legitimación de las personas físicas para accionar en inconstitucionalidad.
4. En el presente voto salvado demostraremos que en el sistema de justicia constitucional dominicano no existe la “acción popular” en materia de control directo de inconstitucionalidad, es decir, que la sola condición de ciudadano no habilita para cuestionar la constitucionalidad de una norma, sino que las personas que accionen deben acreditar que tienen un “*interés legítimo y jurídicamente protegido*”, en aplicación del artículo 185 de la Constitución, texto en el cual se establece que:

El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes,

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

I. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad

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

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

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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

9. En efecto, en el modelo alemán sólo están legitimados para accionar en inconstitucionalidad el gobierno federal, un gobierno de un *Land* o un tercio de los miembros del *Bundestag*, según se establece en el artículo 93.1, núm. 2, artículos 13, núm. 6 y 76 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal.²⁵ 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

²⁵ Peter Häberle, El Tribunal Constitucional como Tribunal Ciudadano, El recurso constitucional de amparo, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2005, p. 97. Traducción y estudio preliminar de Joaquín Brage Camazano

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Autónomas.²⁶ 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.²⁷

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.²⁸

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.

²⁶ 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.

²⁷ Peter Häberle, IBIDEM, p.96

²⁸Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Pueblo²⁹; 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.³⁰ Entendemos que son ejemplos válidos de sistemas semiabierto, porque si bien se condiciona la legitimación de un solo ciudadano, o se exige un número determinado de estos, dicha facultad no es exclusiva de órganos políticos.

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

16. Los sistemas que se consideran abiertos son aquellos en los cuales la sola condición de ciudadanos habilita para accionar en inconstitucionalidad, configurándose de esta forma, la figura de la “acción popular”³¹. Se trata de un

²⁹ Humberto Nogueira Alcalá, *IBIDEM*, p. 330

³⁰ Humberto Nogueira Alcalá, *Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur*, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)

³¹ 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*,

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano³² y el venezolano.³³

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”*.³⁴

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

19. Se trata de una grave situación, pues el texto de referencia no solo se refiere a las personas físicas, sino también a las morales, hipótesis donde resulta más difícil

núm. 10, julio- diciembre, 2010. Pp. 38-39. (Traducción de Rolando Tamayo y Salmoran. Revisión de Domingo García Belaunde).

³² 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”*.

³³ 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”*

³⁴ Véase Alain Brewer Carias, La Justicia Constitucional (Procesos y Procedimientos Constitucionales), Editorial Porrúa, México e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2007, pp. 277-284

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

deducir la acción popular de un texto que prevé una condición precisa para que las personas tengan legitimación.

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

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

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

A. Evolución normativa

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

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

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.³⁵

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

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

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

³⁵ Véase Hermógenes Acosta de los Santos, *El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución*, Editora Búho, Universidad APEC, República Dominicana, 2010, pp.217-224

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 1os Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada. (...)

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.³⁶

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.³⁷

31. Sin embargo, posteriormente el criterio expuesto fue variado de manera significativa, pues la Suprema Corte de Justicia no solo consideró como parte

³⁶ . 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.

³⁷ En la sentencia de fecha 1 de septiembre de 1995, Boletín núm. 1018, de septiembre de 1995, la Suprema Corte de Justicia estableció en atribuciones constitucionales, lo siguiente: “

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

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noroeste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interesada a quienes cumplieran con algunos de los requisitos indicados en el párrafo anterior, sino a quienes justificaran tener un interés legítimo, directo y jurídicamente protegido, o a quienes actuaran como denunciadores de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia fuera grave y seria”.³⁸ A partir de este último criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

32. Pasado un tiempo, la Suprema Corte de Justicia retomó el criterio original, en la medida que declaró inadmisibles una acción de inconstitucionalidad incoada por un grupo de personas, en el entendido de que estas no eran partes interesadas³⁹. El cambio de criterio radicó en que en este caso el alto el tribunal no tomó en cuenta que los accionantes estaban denunciando una violación a la Constitución, contrario a lo que hizo en el caso referido en el párrafo anterior.

³⁸ 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;”

³⁹ En la sentencia dictada el 18 de diciembre 2008, Boletín Judicial núm. 1777, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:**Considerando**, que, ciertamente, como ha sido alegado en la especie, el Poder Ejecutivo estaba en el deber ineludible de someter el acto impugnado a la sanción del Congreso Nacional, de conformidad con nuestra normativa constitucional; que, sin embargo, cuando se demanda la inconstitucionalidad o la nulidad de uno de los actos comprendidos en el artículo 46 de la Carta Magna por el no cumplimiento de un trámite que debió ser agotado por ante el Poder del Estado correspondiente, sólo puede hacerlo el mismo órgano o poder a quien la propia Constitución le atribuye esa competencia;

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

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

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

33. En la Constitución promulgada el 26 de enero de 2010, como ya se indicó, fue sustituida la noción “cualquier parte interesada” por “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Para la Suprema Corte de Justicia, el nuevo requisito de la legitimación de los particulares queda satisfecho cuando se demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio.”⁴⁰ Es decir, que para dicho tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

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

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

⁴⁰ 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-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

elegir y ser elegido.⁴¹ 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.⁴²

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 inconstitucionalidad⁴³.

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

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

⁴¹ Véase sentencia TC/0031/13

⁴² Véase sentencia TC/0520/16

⁴³ Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

III. Exposición de las razones que justifican este voto salvado

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

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo. ⁴⁴

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

43. No compartimos el referido precedente, en lo que concierne a presumir el interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de la persona física, porque

⁴⁴ Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.⁴⁵

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

⁴⁵ Véase párrafo núm.8, letra, l de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.*⁴⁶

*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.*⁴⁷

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

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

b. La vaguedad e imprecisión de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, requiere la reorientación de su enfoque, en aras de ampliarlo, en aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e

⁴⁶ Véase párrafo núm.8, letra m de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

⁴⁷ Véase párrafo núm.8, letra n de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal y sobre los Procedimientos Constitucionales.

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

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

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

B.1. Análisis y respuesta a la tesis mayoritaria

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

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

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

medida que corresponde al Tribunal Constitución darle contenido, en su condición de último intérprete de la constitucionalidad, a las disposiciones constitucionales, en aras de que se hagan realidad los fines de la justicia constitucional, como son la protección de los derechos fundamentales, la supremacía constitucional y la preservación y funcionamiento del orden constitucional.

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

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

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

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

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

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.

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se viola dicho principio porque se condicione la legitimación de los particulares a que demuestre un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como de manera expresa lo estableció el constituyente dominicano.

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

71. En el caso particular de la República Dominicana, el principio de la representación está claramente delimitado. En efecto, en el artículo 2 de la 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

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

complejidad y que el Tribunal Constitucional podía interpretar de manera flexible, como precisamente lo hizo durante más de siete años.

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

74. Como se aprecia, el condicionamiento de la legitimación de los particulares a que demuestre el interés legítimo y jurídicamente protegido, no 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 Derecho⁴⁸, 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

⁴⁸ 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-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

77. La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho tiene su origen en el constitucionalismo occidental alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Lander y quedando consolidada con su incorporación en la Ley Fundamental de Bon, en el artículo 20.1, en el cual se define a la República Federal de Alemania como un Estado “federal, democrático y social”.⁴⁹

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.⁵⁰

⁴⁹ Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145

⁵⁰ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

80. La democratización y socialización del Estado fue el producto de un proceso que inició a finales del siglo XIX, con la incorporación al proceso político de una nueva clase social representada políticamente por los partidos obreros, fundamentalmente los partidos socialistas, y con la extensión progresiva del sufragio. Esta evolución transformó el Estado formalmente democrático y en un verdadero Estado Social y Democrático de Derecho, es decir, un Estado garantista del individuo frente al poder y en el intercambio con los demás ciudadanos; pero también un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y de manera muy especial con aquellos sectores más desfavorecidos.⁵¹

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.

⁵¹ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 assembleístas se copian a continuación y luego se analizan.

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

Asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández: “Presidente, mire, en el artículo que es el artículo relativo a los derechos de ciudadanía, la Asamblea determinó eliminar el numeral 7), que establecía como un derecho de ciudadanos demandar la inconstitucionalidad de las normas o actos jurídicos de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley. Aunque muchos assembleístas 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

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

año 1978, fueron capaces de asumir, cada partido, para ajustar una Constitución que les permitiera la vida pacífica en democracia después de la transición de esa prolongada dictadura de Franco, fueron a votar por las posiciones partidarias y tienen una Constitución a la que se le movilizaron millones de personas en contra, diciendo: 'Ésta no es mi Constitución', afortunadamente es la minoría la que está con esas 'voces agoreras' en República Dominicana, minoría que respetamos, fragmentos que respetamos y aceptamos su movilización y su protesta, pero esta Constitución, que hoy aprobamos, y ese Tribunal Constitucional, en esa fórmula, es correcta. Apoyamos la propuesta de Pelegrín Castillo de que los estados de excepción no deben estar revisables en inconstitucionalidad por los traumas que puede generar. Creemos el Tribunal, pero no hagamos de este Tribunal Constitucional un espacio institucional para dioses, sino para seres humanos que van a arbitrar, que van a conocer en la jurisdicción lo relativo a una acción que contraría la Constitución de la República. Si en el año 1994 se hubiera querido decir que fuera abierta la acción en inconstitucionalidad, como sólo existe en dos países del mundo, en Colombia, y en ese país que después de la Segunda Guerra Mundial se ha ganado el título de una de las democracias más configuradas, que es Alemania, esa Alemania de post-guerra ha configurado toda una estructura legal, constitucional e institucional que le dice 'no más a aquellos resabios autoritarios del pasado'. Hoy nosotros queremos invitar a esta Asamblea a votar por la siguiente posición: primero, en cuanto al artículo 189, planteamos que el texto diga lo siguiente: 'Habrá 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.⁵²

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,

⁵² El texto relativo a los derechos de ciudadanía fue discutido en la sesión de la Asamblea Revisora de fecha 29 de septiembre de 2009 y, según se indica en el acta núm. 045, levantada en la referida fecha, en la propuesta hecha por la comisión verificadora sobre el tema se consideró el derecho a accionar en inconstitucionalidad como uno de los derechos de ciudadanía. Sin embargo, el asambleísta Alejandro Montas solicitó que se excluyera dicho derecho, solicitud que fue acogida, con una votación de 112 votos a favor y 48 en contra. Actualmente los derechos de ciudadanía están consagrados en el artículo 22 de la Constitución, texto según el cual: “Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; 2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo; 3) Ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes; 4) Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto; 5) Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pues la ley vigente sobre la materia no contempla dicha presunción. En efecto según el indicado texto:

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

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

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

(..) 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.⁵³

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”⁵⁴, lo cual, como sabemos, no ocurrió. Luego de aprobada la reforma constitucional fuimos partidarios de que el Tribunal Constitucional interpretara la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como si se tratara de la figura de la acción popular.⁵⁵

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

⁵³ 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.

⁵⁴ 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

⁵⁵ Hermógenes Acosta, El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución”, Editora Búho, S.A., Santo Domingo, República Dominicana, 2010, pp. 260-270, particularmente véase p. 268

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

texto de referencia, posición a la cual no renunciamos, pero sin llegar al extremo de presumir el interés legítimo y jurídicamente protegido e instaurar pretorianamente la acción popular.

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

100. No me parece que en el sistema de justicia constitucional vigente en nuestro país pueda implementarse la figura de la “acción popular” sin modificar el artículo 185 de la Constitución, pues si bien es cierto que todos los ciudadanos tenemos un derecho fundamental a la supremacía de la Constitución, no menos cierto es que una cosa es ser titular de este derecho y otra muy distinta es el derecho a acceder directamente y sin condiciones al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad.⁵⁶

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”.

⁵⁶ Eduardo Jorge Prats considera que frente a las leyes inconstitucionales existe un derecho implícito a la supremacía constitucional. Véase Derecho Constitucional, Jus Novum, Santo Domingo, República Dominicana, volumen I, pp.530-532, en particular la p. 532. En este mismo sentido Cristóbal Rodríguez Gómez sostiene que en la lógica del control de constitucionalidad todos somos interesados en reclamar el respeto de la supremacía de la Constitución, véase Constitución Comentada, 2015, pp. 404-405.

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Del contenido del acta levantada en la sesión celebrada por la Asamblea Revisora, en particular de la núm. 54, de 9 de octubre, de 2009, se advierte que el tema que nos ocupa fue debatido ampliamente, pues tal y como se explica en el desarrollo de este voto salvado, hubo propuesta en el sentido de que se reconociera el derecho a accionar a todos los ciudadanos, por la sola condición de ser ciudadano, es decir, que se propugnó por la instauración de la figura de la “acción popular”. Pero esta tesis no prosperó, en la medida que, como indicamos anteriormente, una mayoría abrumadora de los asambleístas (99 de 114 que asistieron a la referida sección del 9 de octubre de 2009) prefirieron el modelo semiabierto, al cual ya nos hemos referido.

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
WILSON GÓMEZ RAMÍREZ

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

La expresión del presente voto se orienta en la misma línea y por idénticas razones de la posición hecha valer por el suscrito en los votos salvados presentados en las sentencias TC/0421/19, de fecha 9 de octubre del 2019; TC/0440/19, de fecha 10 de octubre del año 2019; TC/0441/19, de fecha 10 de octubre del 2019; TC/0445/19, de fecha 11 de octubre de 2019; TC/0499/19, de fecha 21 de noviembre del año 2019; TC/0520/19, de fecha 2 de diciembre del año 2019; TC/0561/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019; TC/0567/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019 y TC/0570/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019, a cuyos contenidos nos remitimos.

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: Wilson S. Gómez Ramírez, Juez

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

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

I. Breve preámbulo del caso

1.1. Este Tribunal Constitucional fue apoderado de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la señora Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L., contra el artículo 13 de la Ley núm. 344 de 1943, los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto No. 343-13 de fecha 10 de diciembre del 2013 dictado por el Poder Ejecutivo; y el oficio 0293/2015 del 24 de agosto del 2015 emitido por el Abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste.

1.2. Los accionantes, señora Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L., aducen en su acción del veintiuno (21) de septiembre del año dos mil quince (2015) que las disposiciones del artículo 13 de la Ley núm. 344 de 1943; los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto No. 343-13 del diez (10) de diciembre del año dos mil trece (2013), dictado por el Poder Ejecutivo; y el oficio 0293/2015 del veinticuatro (24) de agosto del año dos mil quince (2015), emitido por el Abogado del Estado, trasgreden la letra y espíritu del artículo 51 numeral 1 de la Constitución de la República sobre el derecho de propiedad.

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha dictaminado la inadmisibilidad de la presente acción directa en lo referente a los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto No. 343-13 de fecha 10 de diciembre del 2013 dictado por el Poder Ejecutivo; y el oficio 0293/2015 de fecha 24 de agosto del 2015 emitido por el Abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste; y la admisibilidad en lo concerniente al artículo 13 de la Ley núm. 344 de 1943, que establece un procedimiento especial para las expropiaciones intentadas por el Estado, el Distrito de Santo Domingo o las Comunes. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del tribunal, pero salva el voto con relación a los motivos para decretar la legitimación activa de los accionantes, señora Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L., que indudablemente tienen interés legítimo y jurídicamente protegido, por cuanto han demostrado que directamente son afectados por las disposiciones impugnadas; de manera que, de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad, les causaría un perjuicio, por lo que conforme a nuestro criterio están legitimados para actuar en la especie, situación que debe ser probada por los accionantes y no presumirse para los particulares como ha dispuesto este órgano de justicia constitucional.

II. Precisión sobre el alcance de este voto

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

2.1.1. En el caso que nos ocupa se ha verificado que, bajo el título sobre la legitimación activa o calidad de los accionantes, el consenso le ha conferido a los accionantes, señora Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L., la calidad para accionar en inconstitucionalidad contra el Artículo 13 de la Ley núm. 344 de 1943, los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto No. 343-13 del 10 de diciembre del 2013 dictado por el Poder Ejecutivo; y el oficio 0293/2015 del 24 de agosto del 2015, emitido por el Abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste; entre otros motivos, los que citamos a continuación:

8.4. En la especie, la accionante sustenta su interés legítimo y jurídicamente protegido, tras haber sido para de un recurso de casación, en cuyo acto de emplazamiento no le fueron notificados todos los documentos que pretende hacer valer la parte recurrente, lo cual a su juicio debe ser contemplado como un requisito esencial en las menciones contenidas en el citado artículo 6 de la Ley núm. 3726 sobre procedimientos de casación. Con base en esta alegada omisión, el accionante invoca contra dicho texto la violación a su derecho de defensa. En tal virtud, cuenta con la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, de conformidad con el referido artículo 185.1 de la Constitución.

8.5. No obstante, es necesario que este órgano colegiado precise lo concerniente a la legitimación de que gozan todas las personas para ser parte con interés legítimo y jurídicamente protegido en la especie que este tribunal reconoce.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.6. *Mediante su Sentencia TC/0345/19⁵⁷, este órgano constitucional estableció, como precedente vinculante el criterio que a continuación se transcribe:*

(...) k. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley”.

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

⁵⁷ Dictada el 16 de septiembre de 2019

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional, para que este último depure el ordenamiento jurídico de normas inconstitucionales o impida el ingreso de tales normas a dicho ordenamiento.

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

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídicamente protegido. Al respecto, la doctrina más socorrida en la materia, al definir este concepto ha señalado lo siguiente:

*“El interés jurídico corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. De manera que requiere ser tutelado por una norma de derecho objetivo o, en otras palabras, precisa de la afectación a un derecho subjetivo; en cambio, el interés legítimo es aquel que tienen aquellas personas que por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser las destinatarias de una norma, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico”.*⁵⁸

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. Así la calidad de abogada de la accionante no alcanza para

⁵⁸ 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-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impugnar la facultad reglamentaria que tiene la Suprema Corte de Justicia en materia de Registro Inmobiliario de lo que deriva la carencia de legitimación activa en la especie.

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

En esta forma, se eliminó de la Ley Orgánica toda posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela⁵⁹.

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

⁵⁹ Brewer-Carías, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Revistas Estudios Constitucionales, año 9, No. 1, 201, p.324.

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 acción⁶⁰”.

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

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

2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional

2.2.1. En la especie el Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de los particulares ha incurrido, como diría Gerardo Eto Cruz⁶¹, en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, este órgano de justicia constitucional especializada en su Sentencia TC/0345/19, dictada el dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) estableció: “...*de ahora en adelante*

⁶⁰ Revista Reforma Judicial. Pág. 44. CARMJ.

⁶¹ Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pág. 221

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.

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 Constitución⁶². En este orden, es menester señalar:

⁶² Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Al respecto, debe precisarse cuál es la relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Constituyente originario. Cuando resuelve un proceso, y al haberse reconocido en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, que ‘(...) es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad’, en el fondo se está admitiendo que este Colegiado, actuando con lealtad constitucional y jurídica, es el intérprete de la voluntad del poder originario, atendiendo a que su fin es darle un sentido vivo, dúctil y omnicomprendido a la Constitución. Pero debe quedar claro (...) que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su ‘vocero’”.*⁶³

2.2.4. Finalmente, manifestamos nuestro desacuerdo respecto del giro que ha obrado en el desarrollo de la cuestión relativa a la noción de legitimación activa o calidad de la accionante debido a que, no solamente 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”, sino que a la postre se podrá generar un nuevo *déficit* en lo que respecta al consenso del plenario cuando haya que reunir votos para aprobar acciones directas de inconstitucional, pues antes de este cambio de precedente se había logrado una tesis que nos unificaba, de manera que este cambio abismal, pudiera repercutir negativamente en la aprobación de casos concernientes a este tipo de procedimiento creándose en consecuencia un estancamiento en el Tribunal Constitucional.

Conclusión: En vista de lo antes expuesto, la jueza que suscribe sostiene que aunque lo deseable hubiese sido que el Constituyente instituyera una acción popular, no podría el juez constitucional decidir lo que le gustaría que existiese en el texto analizado, pues esa no es su labor, por cuanto tiene límites en materia de interpretación y tales límites están en la propia Constitución. Además, este tribunal

⁶³ Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 los particulares.

La sentencia del consenso ha debido declarar admisible la acción directa de inconstitucionalidad, dado que la señora Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L., sí demostraron, el interés legítimo y jurídicamente protegido, previsto por los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, toda vez que las normas legales impugnadas les conciernen, tras haber sido objeto de la expropiación de unos terrenos ubicados dentro del ámbito de las Parcelas No.29, 937, 962 y 984 del Distrito Catastral No. 3 de Cabrera. Con base en esta alegada expropiación, los accionantes invocan contra dicho texto la violación a su derecho de propiedad. En tal virtud, cuentan con la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, de conformidad con el referido artículo 185.1 de la Constitución, lo cual trae consigo una afectación a su esfera jurídica, por lo que están legitimados para actuar en la especie.

En cuanto al fondo, la jueza que suscribe apoya la declaratoria de admisibilidad de la acción directa en inconstitucionalidad incoada contra el artículo 13 de la Ley núm. 344 de 1943, y el dictamen de una sentencia manipulativa de tipo condicional a los fines de que el referido artículo 13 sea conforme a la Constitución.

Expediente núm. TC-01-2015-0033 relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Escolástica Martínez, Víctor Manuel González Linares & Balbuena, S. R. L. contra el artículo 13 de la Ley núm. 344, de mil novecientos cuarenta y tres (1943), los artículos 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto núm. 343-13, dictado por el Poder Ejecutivo el diez (10) de diciembre del dos mil trece (2013); y el Oficio núm. 0293/2015, emitido por el abogado del Estado ante la Jurisdicción Inmobiliaria del Departamento Noreste el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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