



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0345/19

Referencia: Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dieciséis (16) días del mes de septiembre del año dos mil diecinueve (2019).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1 de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente decisión:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción y fundamento de las normas impugnadas.

1.1. La parte accionante procura la inconstitucionalidad de los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016). El contenido de tales artículos es, transcrito íntegramente, el siguiente:

ARTÍCULO 18. MODIFICACIÓN. Se modifica el Artículo 14, de la Resolución No. 355-2009, sobre Regularización Parcelaria y el Deslinde, para que en lo adelante se lea:

Artículo 14. A partir de la solicitud de autorización, y hasta la remisión del trabajo al Registrador de Títulos correspondiente, el Director Regional de Mensuras Catastrales recibirá cualquier objeción técnica que se presente, estando facultado para conocerla y solucionarla; sin perjuicio de este órgano técnico de apoderar, de oficio, al Juez de Jurisdicción Original para el conocimiento de la objeción, al igual que la parte que se considere lesionada. La impugnación contra la resolución dictada, una vez culminado el proceso de deslinde, es competencia del juez de fondo. En caso de que se presenten objeciones que cuestionen el derecho de propiedad, las mismas son anexadas al expediente técnico y remitidas al Tribunal de Jurisdicción Original competente, con la finalidad de que conozca del proceso por la vía contradictoria.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 19. Se modifica el Artículo 15, de la Resolución No. 355-2009, sobre Regularización Parcelaria y el Deslinde, para que en lo adelante se lea:

Artículo 15. Una vez aprobados los trabajos técnicos, éstos serán remitidos al Registrador de Títulos correspondiente, o Tribunal de Jurisdicción Original, según procediere; remisión a la cual se anexarán los siguientes documentos: (a) Solicitud de autorización del trabajo técnico; (b) Documento de aprobación del trabajo técnico; (c) Planos individuales aprobados en que consta cómo están materializados los límites y las colindancias; (d) Constancia de la notificación a los colindantes, de fijación del aviso y de la publicidad en el periódico; (e) Duplicado de la Constancia Anotada o contrato de transferencia que sustenta los derechos del inmueble objeto de deslinde; (f) cualquier otro documento necesario. Si el deslinde hubiese sido objetado, los documentos precedentemente identificados y cualquier otro depositado por las partes serán remitidos al Juez competente, de oficio o a requerimiento de la parte interesada.

ARTÍCULO 20. Se modifica el Artículo 16, de la Resolución No. 355-2009, sobre Regularización Parcelaria y el Deslinde, para que en lo adelante se lea:

Artículo 16. Si el procedimiento de deslinde fuere, en principio, contradictorio, o se convirtiere contradictorio en el curso del mismo, será conocido por el Tribunal de Jurisdicción Original competente. El proceso de deslinde se torna litigioso desde el momento en que la operación técnica de mensura, el derecho de propiedad o cualquier otro derecho real accesorio relativo al inmueble o inmuebles objeto de deslinde, se encuentra en discusión entre dos o más personas físicas o jurídicas. En tales circunstancias, el Tribunal no mayor de treinta (30) días calendarios,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contados a partir de la fecha de la solicitud. Una vez fijada la audiencia, la parte interesada notificará a los colindantes identificados en la etapa técnica y a quienes hubieren presentando objeciones al proceso según las reglas del derecho común. El juez celebrará las audiencias necesarias para dirimir el diferendo.

1.2. En igual medida, en su escrito se plantea la inconstitucionalidad del artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. El contenido del citado texto de ley prescribe:

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

1.3. La presente acción directa de inconstitucionalidad fue comunicada: al procurador general de la República, al Senado de la República Dominicana, a la Cámara de Diputados de la República Dominicana y al Consejo del Poder Judicial, el veintiséis (26) de junio de dos mil diecisiete (2017), de acuerdo con los acuses de recibo de los oficios núms. PTC-AI-045-2017, PTC-AI-046-2017, PTC-AI-047-2017 y PTC-AI-048-2017 elaborados, respectivamente, por la presidencia del Tribunal Constitucional.

2. Pretensiones del accionante

El diecinueve (19) de junio de dos mil diecisiete (2017), la parte accionante depositó ante la Secretaría de este tribunal constitucional una instancia mediante la cual promueve la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), y el artículo 36 de la Ley

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. La infracción constitucional invocada por la parte accionante reposa en el supuesto de que la norma atacada viola el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 51 de la Constitución dominicana, el cual 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;

2) El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada;

3) Se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Es un objetivo principal de la política social del Estado, promover la reforma agraria y la integración de forma efectiva de la población campesina al proceso de desarrollo nacional, mediante el estímulo y la cooperación para la renovación de sus métodos de producción agrícola y su capacitación tecnológica;

4) No habrá confiscación por razones políticas de los bienes de las personas físicas o jurídicas;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5) Sólo podrán ser objeto de confiscación o decomiso, mediante sentencia definitiva, los bienes de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tengan su origen en actos ilícitos cometidos contra el patrimonio público, así como los utilizados o provenientes de actividades de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas o relativas a la delincuencia transnacional organizada y de toda infracción prevista en las leyes penales;

6) La ley establecerá el régimen de administración y disposición de bienes incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, previstos en el ordenamiento jurídico.

Por tales razones, el licenciado Manuel Cuello, en su condición de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), solicita al Tribunal Constitucional lo siguiente:

PRIMERO: Que este alto Tribunal se declare competente para conocer de la presente acción directa en constitucionalidad parcial, en virtud del art. 185 numeral 1, de la Constitución de la República Dominicana, del 26 de enero del año 2010 y el artículo 36 de la ley orgánica, del reglamento y el procedimiento del Tribunal Constitucional, ley 137-11. (sic)

SEGUNDO: En cuanto a la forma. Acoger como buena y válida la presente acción directa en constitucionalidad parcial en contra de la resolución No. 3642-2016 emitida por la Suprema Corte de Justicia que aprueba el reglamento de judicialización de deslinde y procesos diversos. (sic)

TERCERO: En cuanto al fondo. Que tengáis a bien DECLARAR NO CONSTITUCIONAL la Resolución 3642-2016 y cualquier otra disposición



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que este Tribunal considere pertinente en virtud de lo expuesto anteriormente. (sic)

CUARTO: ORDENAR la documentación de la sentencia que habrá de emanar vía Secretaría al a) LIC. MANUEL CUELLO, dominicano, mayor de edad, casado, provisto de la cédula de identidad y electoral No. 001-0945148-4, domiciliado y residente en la calle Dr. Defilló No. 86-A, Ensanche Quisqueya, Distrito Nacional, accionante, b) al Congreso Nacional a los fines de dar cumplimiento al art. 49 de la Ley Organiza No. 137-11, que prescribe la notificación de la sentencia que acoge la inconstitucionalidad donde emanó la impugnación. (sic)

QUINTO: Establecer que toda publicación oficial se consigne la declaratoria de inconstitucionalidad y la declaración de identificación en la Gaceta Oficial para su aplicación. (sic)

SEXTO: Disponer la publicación del Boletín Judicial del Tribunal Constitucional de la República Dominicana y declarar la presente acción libre de toda costa. (sic)

3. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

La parte accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad: a) de los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia; y b) del artículo 36 de la Ley núm. 137-11, por su contenido discrepar con el derecho a la propiedad preceptuado en el artículo 51 constitucional. A tales fines plantea que:

a. ...en virtud de la ley 108-05 se debe notificar vía alguacil a los colindantes, el día, fecha y hora en que se va a realizar la mensura, así como publicar en un

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

periódico de circulación nacional dicha fecha de ejecución de dichos trabajos... el agrimensor autorizado a realizar dichos trabajos, procede a realizar el levantamiento de lugar y somete a la Dirección de Mensura Catastral correspondiente para su ponderación, posterior aprobación de estos trabajos, si cumple con los requisitos exigidos por la ley. |

b. ...el artículo 130 de la ley 108-05, una vez aprobados los trabajos de deslinde realizados por el agrimensor contratado a tales fines, la Dirección de Mensuras correspondiente remite estos trabajos aprobados al Tribunal de Jurisdicción Original competente a los fines de judicializar los trabajos realizados, esto quiere decir que toda actuación catastral para que tenga validez debe ser homologada por un juez competente para tales fines, fuera de esto la actuación realizada por el agrimensor carecer de toda validez legal.

c. ...a que la ley 108-05, dice que una vez aprobados los trabajos técnicos realizados por el oficial público, se ordena mediante una sentencia del juez competente a los fines, y esto a su vez es enviado al Registrador de Títulos correspondiente a los fines de que se ordene realizar o ejecutar la sentencia de los trabajos realizados por el agrimensor actuante.

d. ...el artículo 96 de la ley 108-05 la da facultad de función calificada al Registro de Títulos le corresponde verificar, calificar el acto o resolución a inscribir su forma y demás circunstancias de conformidad con las decisiones y reglamentaciones emanadas de los Tribunales de la Jurisdicción Inmobiliaria, el Registro de Títulos está facultado para certificar, de forma y no de fondo, por lo que no es de su competencia ordenar expedir certificado de título que emanen de la Dirección de Mensuras Catastrales, por lo que esos son aspectos de fondo lo cual son atribuciones exclusivas de los Tribunales de Jurisdicción Original.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. ...el artículo 97 de la ley 108-05 dice: “Inscripciones y anotaciones. Las inscripciones y anotaciones se producen a pedimento expreso de parte interesada. Cuando la anotación se produzca a pedimento de uno de los órganos que conforman la Jurisdicción Inmobiliaria, el Registrador procederá a realizarla”, o sea, que ninguna otra institución o entidad que no sean las particulares o los diferentes Tribunales de Tierras tienen facultad para ordenarle al Registro de Títulos expedir títulos o acreencia, pues esta práctica deviene en inconstitucionalidad.

f. ...que según la resolución 628-2009, de fecha 13 de abril del 2009, el artículo 51 de los Reglamentos de Mensuras Catastrales, dice: Dentro de los quince (15) días corridos posteriores a la aprobación, la Dirección Regional de Mensuras Catastrales, según el caso, procede de la siguiente manera: a) Apodera al Tribunal de Jurisdicción Original territorialmente competente para el inicio del proceso judicial en caso de saneamiento. A tal efecto remite la solicitud de autorización, la declaración jurada del o los reclamantes y los planos aprobados; b) Remite las actuaciones al Tribunal de Jurisdicción Original territorialmente competente, en los siguientes casos: 1) Trabajos que se hubieren tornado litigiosos. 2) Aquellos trabajos que hubieren sido impugnados, excediendo el tenor de la impugnación las cuestiones meramente técnicas o administrativas; 3) Igual destino tendrán los trabajos en los que el Tribunal de Jurisdicción Original hubiere solicitado la remisión de los planos aprobados; 4) A los fines de estos casos, remite al Tribunal la solicitud de autorización, la declaración jurada del o los solicitantes, los Certificados de Títulos Duplicados y los planos aprobados; c) En los demás casos, remite los planos aprobados, conformidad de los acreedores si existieren y los Certificados de Títulos Duplicados y/o Constancias Anotadas, al Registro de Títulos territorialmente competente para el registro de los inmuebles resultantes y las cancelaciones de lugar; d) En los casos de regularización parcelaria y deslinde, los documentos a remitir serán los indicados en el Reglamento para la regularización parcelaria y el deslinde.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. El artículo 52 de la citada resolución establece: *...es el plano resultante del proceso de revisión y aprobación de los trabajos de mensura por la Dirección Regional de Mensuras Catastrales correspondiente. Párrafo. En caso de un proceso judicial, si no fuera necesario modificar los planos aprobados técnicamente por la Dirección Regional de Mensuras Catastrales, los mismos serán considerados como definitivos sin necesidad de otro trámite adicional o nueva presentación.*

h. *...que la resolución 355-2009 en su artículo 15, dice lo siguiente: una vez aprobados los trabajos se remitirán al tribunal de jurisdicción original competente, los siguientes documentos: solicitud de autorización de trabajos técnicos, documentos de aprobación de trabajos técnicos, planos de aprobación, constancia de comunicación de los colindantes donde figure aviso y publicidad del periódico, objeciones recibidas por la Dirección de Mensuras, Duplicados de constancias anotadas, copia de contrato de venta donde sustentan los derechos de propiedad”.*

i. *...que el artículo 16 de la resolución 355-2009 contraviene con la resolución 3642-2016 y la ley 108-05 en su artículo 26, que dice: que toda actuación catastral debe ser judicializada, esto quiere decir que debe ser puesto el derecho a registrar, y una vez depurado se procede a través del tribunal de tierras correspondiente que autoriza al Registro de Títulos competente a transferir o ejecutar estos derechos a fin de darle la autenticidad real al certificado de título por lo que la resolución 3642-2016 deviene en un proceso de inconstitucionalidad.*

j. *...que el artículo 24 y 26 de los Reglamentos de los Tribunales de Tierras y Jurisdicción Original, y por la ley 108-05 tenemos entendido que ninguna resolución, disposición o cualquier otra forma de actuación tanto de la Suprema Corte de Justicia como del Consejo del Poder Judicial, no están por encima de una ley pues estas no pueden ordenar aplicar resoluciones o reglamentos con una ley que ya está vigente, como es el caso de la ley 108-05, en caso de que ambas instituciones pretendan hacer algún tipo de modificaciones a cualquier ley inclusive*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a su reglamento, que hayan sido puestas en ejecución, o sea, es una ley terminada solo procede su modificación a través de una nueva ley y no de una Resolución alguna.

k. ...que cada departamento llámese Mensura Catastral, Registro de Títulos, ambos tienen funciones específicas, es decir que dentro del organigrama que le corresponde a ambas instituciones dentro de la Jurisdicción Inmobiliaria las dos tienen el mismo orden jerárquico, es decir, el preposé, reciben ordenes tanto de los particulares así como de los diferentes tribunales de jurisdicción original; los registros de títulos reciben órdenes de los particulares cuando les son sometidas las solicitudes de venta, traspaso, hipoteca, o cualquier otra actuación catastral inherente al derecho de propiedad; la Dirección de Mensura Catastral recibe también ordenes de los particulares, cuando les son sometidos los trabajos de deslinde, subdivisión, saneamiento y otras actuaciones a los fines de ser depurados para la aprobación y posterior traspaso de estos derechos o trabajos a realizar y una vez aprobados, estos son sometidos al Tribunal de Tierras jurisdiccionalmente competente a los fines de que estos sean judicializados para su posterior aprobación definitiva.

l. ...en virtud de que la Dirección Regional de Mensuras Catastrales del Departamento Central en modo alguno puede ordenar al registro de títulos, una vez aprobados los trabajos técnicos sometidos a su consideración que fueron depurados y aprobados por estos organismos, pues cumplieron con los requisitos exigidos por la ley de Registro de Títulos como por los reglamentos de mensuras, estos trabajos no pueden ser enviados directamente al Registro de Títulos correspondiente, a fin de que procedan a expedir el certificado de título a favor del solicitante de los trabajos técnicos de mensuras catastrales, en virtud de como señala el art. 26 de la ley 108-05, el proceso judicial. Es el procedimiento por ante los tribunales de la Jurisdicción Inmobiliaria que depura el derecho a registrar.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

m. ...que la Suprema Corte de Justicia a través del Consejo Judicial pretende violar la ley 108-05 en su artículo 26 el cual expone que todo trabajo de deslinde, subdivisión, saneamiento debe ser enviado por ante el Tribunal de Tierras competente a los fines de que un juez homologue dicha designación catastral y no como pretende la Suprema Corte de Justicia a través del Consejo Judicial, violar la ley para complacer instituciones u otras que de modo alguno le interesa el buen funcionamiento de esta jurisdicción, su objetivo es personal en detrimento de los demás y que las leyes y reglamentos que componen el Poder Judicial, en término general, sean violentados.

n. ...que sea aplicada dicha reglamentación de la Suprema Corte de Justicia y el Consejo del Poder Judicial, conlleva la violación del artículo 26 de la ley 108-05 y la Constitución de la República Dominicana en cuanto al sagrado derecho de propiedad, o sea, que se le quitaría el verdadero real al certificado de título de propiedad o este no sería emitido por un juez competente a tales fines, que es quien le da garantía real de la transmisión de una propiedad, por lo tanto el certificado de título que sea emitido en circunstancias como se pretende mediante resolución 3642-2016 de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial carecería de valor alguno, de esta forma estaría en juego la garantía jurídica del Estado frente a cada adquirente de un derecho de propiedad.

o. ...que el artículo 122 de la ley 108-05 reconocía la facultad que tiene la Suprema Corte de Justicia para dictar reglamentos y normas complementarias requeridas para la aplicación y desarrollo de las predicciones contenidas en la presente ley 108-05, y dictará dentro de los 180 días después de promulgada y publicada los reglamentos y normas requeridos al efecto.

p. ...que la Suprema Corte de Justicia y el Consejo del Poder Judicial se han basado en el artículo 122 de la ley 108-05 para dictar la resolución 3642-2016, así como otra de forma ilegal y violando el artículo 26 de la ley 108 por la Suprema



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Corte de Justicia, ni mucho menos el Poder Judicial, podían hacer uso de la facultad que en ese momento les fue asignada en el art. 122 en virtud de que la ley 108-05 tiene aproximadamente doce años de vigencia y nueve de aplicación de su reglamento, lo que significa que esta es una ley terminada y su reglamento de aplicación concluido y la Suprema Corte de Justicia no tiene ningún tipo de facultad en cuanto al art. 122, pues éste ya perimió con la aplicación y puesta en funcionamiento de dicha ley, por lo que la Suprema Corte de Justicia y mucho menos el Consejo del Poder Judicial no pueden resolver para hacer cambios a la misma sino por la vía correspondiente, como es el caso del Congreso Nacional, pues una ley se modifica con otra ley y no con una Resolución Administrativa, como pretende la Suprema Corte de Justicia. (sic)

4. Intervenciones oficiales

En ocasión de esta acción directa de inconstitucionalidad las siguientes autoridades han presentado sus opiniones:

4.1. Opinión del Senado de la República Dominicana

El dieciocho (18) de julio de dos mil diecisiete (2017), el presidente del Senado de la República Dominicana remitió, vía Secretaría General del Tribunal Constitucional, su opinión con relación al presente caso. En síntesis, expresó:

a. ...conforme al artículo 96 de la Constitución de la República, de fecha 26 de enero de 2010, vigente al momento de ser sometido como proyecto de ley, la Ley No. 137-11 objeto de la presente opinión, tenían iniciativa de ley, los senadores y senadoras, los diputados y diputadas, el Presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia, en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral, en asuntos electorales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. ...la Ley objeto de esta opinión, fue depositada en el Senado de la República, por el Poder Ejecutivo, como proyecto de ley, mediante Oficio No. 05923, en fecha 20 de junio de 2011.

c. ...conforme a la Constitución de la República se procedió a tomar en consideración dicho proyecto de ley en sesión de fecha 22 de junio del 2011, siendo dicho proyecto liberado de trámites y aprobado en primera lectura, en esa misma fecha; asimismo, dicho proyecto fue declarado de urgencia, aprobándose en segunda lectura igualmente en fecha 22 de junio de 2011.

d. Dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado en cumplimiento a los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República, del 26 de enero de 2010, Constitución que regía al momento en que fue sancionada la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, los cuales estipulan: “Artículo 98.- Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas”. “Artículo 99.- Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra, para su oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta Cámara le hiciere modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto.

4.2. Opinión del Procurador General de la República

4.2.1. El veinticuatro (24) de julio de dos mil diecisiete (2017), el procurador general de la República remitió su opinión a la Secretaría General del Tribunal Constitucional. En tal dictamen solicita el acogimiento de la acción que nos ocupa porque el acto



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impugnado fue emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia y no por el Consejo del Poder Judicial, como lo establece la Constitución de la República.

a. En cuanto al fondo de los pedimentos formulados por los accionantes, tenemos a bien hacer mención de lo que dispone el artículo 8 de la ley 107-13 de fecha 6 de agosto del 2013, el cual textualmente dice lo siguiente: “Principio de seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa: Por los cuales la Administración se somete al derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas y criterios administrativos”. En virtud de las disposiciones legales citadas precedentemente, el contenido de ese texto jurídico se aplica al Poder Judicial, porque a pesar de que el concepto de administración se refiere al gobierno central y a los ayuntamientos municipales, en el párrafo 2 de la Ley 107-13, dispone de una manera muy clara a que las disposiciones contenidas en dicha ley, se aplican a los órganos que ejercen función o actividad administrativa en los poderes legislativo y judicial, este último poder está constituido por la Suprema Corte de Justicia y los demás tribunales, los cuales solo ejercen funciones jurisdiccionales, y el Consejo del Poder Judicial que se encarga de todas las funciones y actuaciones de naturaleza administrativa.

b. Por otra parte, el párrafo II, del artículo 2, de la ley 107-13 de fecha 6 de agosto de 2013, establece lo siguiente: “A los órganos que ejercer función o actividad de naturaleza administrativa en los Poderes Legislativos y Judicial, así como en los órganos y entes de rango constitucional, se aplicarán los principios y reglas de la presente ley, siempre que resulten compatibles con su normativa específica, no desvirtúen las funciones que la Constitución les otorga y garanticen el principio de separación de los poderes”. Como se puede observar, las disposiciones contenidas en dicha ley les serán aplicables a las funciones o actividades administrativas del Poder Judicial, los cuales están a cargo del Consejo del Poder Judicial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. El artículo 149 de la Constitución de la República establece: “Poder Judicial. La justicia se administra gratuitamente, en nombre de la República, por el Poder Judicial. Este poder se ejerce por la Suprema Corte de Justicia y los demás tribunales creados por esta Constitución y por las leyes”. En tal virtud, se puede constatar que nuestra Carta Magna ha delimitado única y exclusivamente las funciones de la Suprema Corte de Justicia a la administración de justicia o a los asuntos jurisdiccionales, despojándola de toda otra función de carácter administrativo o de naturaleza reglamentaria. Ahora bien, el artículo 156 de la Constitución de la República Dominicana, proclamada en fecha 26 de enero de 2010, se consagró lo siguiente: “El Consejo del Poder Judicial es el órgano permanente de la administración y disciplina del Poder Judicial. Tendrá las siguientes funciones: 1) Presentar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia los candidatos o candidatas para nombramiento, determinación de jerarquía y ascenso de los jueces de los diferentes tribunales del Poder Judicial, de conformidad con la ley; 2) La administración financiera y presupuestaria del Poder Judicial; 3) El control disciplinario sobre jueces, funcionarios y empleados del Poder Judicial con excepción de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia; 4) La aplicación y ejecución de los instrumentos de evaluación del desempeño de jueces y personal administrativo que integran el Poder Judicial; 5) El traslado de los jueces del Poder Judicial; 6) La creación de los cargos administrativos del Poder Judicial; 7) El nombramiento de todos los funcionarios y empleados que dependan del Poder Judicial; 8) Las demás funciones que le confiera la ley”. Tal y como se puede observar, todas las funciones administrativas y disciplinarias que le correspondían a la Suprema Corte de Justicia, pasaron a ser de la competencia exclusiva del Consejo del Poder Judicial, el cual es el órgano de gobierno de ese poder del Estado, de conformidad a lo que se establece en el artículo 4 de nuestra Carta Magna. El numeral 8 del artículo 156 de la Constitución de la República le confiere poderes muy amplios al Consejo del Poder Judicial, porque le atribuye competencia para realizar o decidir “todas las demás funciones que le confiere la ley” a ese poder del Estado. También se hace necesario destacar que la Ley 28-11 de fecha 19 de enero de 2011, en su artículo 1, numeral 5 dispone lo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

siguiente: La presente ley tiene por objeto: “5) Garantizar la efectiva y oportuna transferencia de las atribuciones de tipo administrativo disciplinario que le confiere a este órgano el ordenamiento constitucional y que en base al ordenamiento jurídico adjetivo son ejercidas por la Suprema Corte de Justicia”; además el artículo 2 de dicha ley establece: “El Consejo del Poder Judicial es el órgano constitucional de administración y disciplina del Poder Judicial de la República Dominicana”. En ese sentido, al ser despojada la Suprema Corte de Justicia de todas las funciones administrativas y disciplinarias del Poder Judicial, estas fueron atribuidas en su totalidad al Consejo del Poder Judicial.

d. Por otra parte, el artículo 8 de la ley 28-11 de fecha 19 de enero de 2011, dispone: “El Consejo del Poder Judicial es el órgano constitucional de administración y disciplina del Poder Judicial de la República Dominicana”. Como puede observarse, en varios de sus numerales, esa disposición legal le confiere funciones reglamentarias al Consejo del Poder Judicial, y de manera específica vamos a indicar que en el numeral 15 de dicho artículo, le concede facultades amplísimas al Consejo del Poder Judicial para aprobar todos los reglamentos y las directrices que permitan poner en funcionamiento el contenido de la ley 28-11, citada precedentemente.

e. En otro orden de ideas, el artículo 122 de la Ley 108-05 de fecha 23 de marzo de 2005, sobre registro inmobiliario en la República Dominicana, dispone: “Facultad reglamentaria de la Suprema Corte de Justicia. La Suprema Corte de Justicia queda facultada para dictar los reglamentos y normas complementarias requeridos para la aplicación y desarrollo de las previsiones contenidas en la presente ley y dictará dentro de los ciento ochenta días (180) días después de promulgada y publicada los reglamentos y normas requeridos”. Tal y como hemos dicho, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la República, proclamada en fecha 26 de enero de 2010, a la Suprema Corte de Justicia les fueron quitadas todas las funciones administrativas y disciplinarias, porque su única función en lo adelante se debe de concentrar en el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

orden jurisdiccional, por lo tanto, todas esas funciones administrativas y de carácter reglamentario, les corresponde al Consejo del Poder Judicial.

f. El artículo 26 de la Ley 108-05 de fecha 23 de marzo del 2005, sobre registro inmobiliario en la República Dominicana, dispone: “El proceso judicial. Es el procedimiento por ante los tribunales de la jurisdicción inmobiliaria que depura el derecho a registrar.

g. Al hacer un estudio de las disposiciones contenidas en la ley 327-98 de fecha 11 de agosto de 1998, sobre carrera judicial, se puede constatar lo que se establece en el artículo 4 párrafo II, el cual expresa: “Para la ejecución de las disposiciones de ésta ley, la Suprema Corte de Justicia queda investida de los poderes necesarios para dictar las reglamentaciones que viabilicen el desarrollo de la carrera judicial”. Este texto legal, al cual nos hemos referido, describe la potestad reglamentaria que se le concede a la Suprema Corte de Justicia para viabilizar el desarrollo de la carrera judicial; Sin embargo, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la República el 26 de enero de 2010, se hizo necesario hacer una readecuación legislativa para adaptar decenas de leyes al nuevo orden constitucional imperante en nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Como producto de esa situación, se produjo la aprobación y promulgación de la ley 28-11 (orgánica del Consejo del Poder Judicial) de fecha 19 de enero de 2011, con la cual todas las funciones administrativas y disciplinarias pasaron a ser competencia del Consejo del Poder Judicial, porque a partir de ese momento, las funciones del Poder Judicial quedaban limitadas al ámbito jurisdiccional. En consecuencia, con lo expuesto en el presente escrito, somos de opinión que el Consejo del Poder Judicial es el órgano que ha sido creado, para ocuparse de realizar todas las funciones y atribuciones de carácter no jurisdiccional que les correspondían a la Suprema Corte de Justicia, en virtud de la nueva normativa existente a raíz de la entrada en vigencia de la Constitución proclamada en fecha 26 de enero de 2010, motivo por el cual al emitir el Pleno de la Suprema Corte de Justicia la Resolución 3642-2016, de fecha 15 de diciembre del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2016, que aprueba el Reglamento de Desjudicialización y Procedimientos Diversos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia no ha actuado conforme al principio de legalidad consagrado en el artículo 6 de la Constitución de la República y a lo que se establece en los artículos 149 y 156 de nuestra Carta Magna.

4.2.2. Luego, el veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), el procurador general de la República volvió a remitir su opinión a la Secretaría General del Tribunal Constitucional. En esta ocasión su dictamen fue reorientado y en consecuencia, ahora sugiere el rechazo de la presente acción mediante un escrito similar al anterior dictamen, pero deshaciéndose de las afirmaciones inherentes a que el Consejo del Poder Judicial es el adecuado para emitir resoluciones como la atacada, no la Suprema Corte de Justicia.

4.3. Opinión del Consejo del Poder Judicial

El veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), el Consejo del Poder Judicial remitió su opinión a la Secretaría General del Tribunal Constitucional. En su escrito plantea, de manera principal, la inadmisibilidad de la acción y subsidiariamente, su rechazo en cuanto al fondo. Tales conclusiones las sostiene, apretadamente, en lo siguiente:

a. ...el principio de informalidad no significa, en modo alguno, que los procesos y procedimientos constitucionales carezcan absolutamente de formalidades, puesto que el texto legal se refiere únicamente a los “formalismos o rigores procesales innecesarios”, lo que trae como consecuencia —utilizando un razonamiento a contrario— que solo serán exigidas las que resulten absolutamente imprescindibles.

b. En la especie, aun tratándose de un proceso de control concentrado de constitucionalidad, de una marcada naturaleza abstracta y objetiva, la jurisprudencia de ese Tribunal Constitucional, apoyándose en la doctrina establecida por la Corte

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional de Colombia, no ha obviado la oportunidad para sentar las bases jurídicas necesarias para el juzgamiento formal de un proceso de tales características. Y es que la acción directa de inconstitucionalidad no está exenta de rigores: para su admisibilidad, de acuerdo a lo desarrollado por ese honorable Tribunal, se hace exigible que el accionante concretice sus pretensiones; esto es, que establezca con precisión cómo se materializa la denominada “infracción constitucional” [de acuerdo a] lo plasmado certeramente por el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0062/12.

c. Dicha línea jurisprudencial ha sido reafirmada por ese Tribunal, en tanto exige que el accionante identifique de manera clara las infracciones constitucionales alegadas y, al mismo tiempo, realice una confrontación de éstas y nuestra norma suprema.

d. En la especie, se verifican —con asombrosa exactitud— los mismos presupuestos bajo los cuales ese Tribunal Constitucional estableció su precedente TC/0062/12. Y es que, al observar con detenimiento la acción interpuesta ante vosotros resulta imposible determinar de qué forma se produce la “infracción constitucional”, pues, la parte accionante no ha identificado un solo principio, valor o precepto constitucional vulnerado por la Resolución No. 3642-2016, sino que, todo lo contrario, éstos se limitan a expresar que el Consejo del Poder Judicial, al dictar el acto impugnado, transgredió el artículo 26 de la Ley núm. 108-05, sobre Registro Inmobiliario.

e. Obviamente, en dicho caso no se configura una infracción constitucional, sino que, en el supuesto e improbable caso de que la parte accionante tenga razón, y el C.P.J. estuviera transgrediendo alguna disposición de la Ley núm. 108-05, se estaría configurando una situación de mera legalidad, por haberse transgredido las disposiciones de la precitada legislación (Ley 108-05).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. *Resulta evidente que la acción de inconstitucionalidad intentada por la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios desborda, absolutamente, los límites característicos del control concentrado y objetivo de constitucionalidad, dado lo abstracto de la tarea juzgadora de la jurisdicción constitucional. El juicio de constitucionalidad se circunscribe a una norma y a su parámetro de validez: el texto constitucional, no se refiere a cuestiones concretas o donde el argumento del demandante sea una cuestión de mera legalidad, como el caso que nos ocupa.*

g. *En cuanto al fondo del proceso plantea: “que el acto atacado —que deberá ser general y abstracto, como las leyes y los reglamentos— deben infringir directamente, ya por acción u omisión, a la Constitución de la República, visto que las infracciones de las normativas legales es competencia de las jurisdicciones ordinarias, tales como el Tribunal Superior Administrativo, en supuesto de acto administrativo —ya sea de naturaleza concreta o normativa—.*

h. *Del contenido del texto legal transcrito ut supra [se refiere al artículo 36 de la ley número 137-11] se puede afirmar, sin temor a dudas, que el control concentrado —o directo— de constitucionalidad está reservado para conocer de las infracciones cometidas contra la Constitución, y no cuestiones de mera legalidad, cuya resolución es función de los tribunales ordinarios. Esto se debe a que ese Tribunal Constitucional ha sido concebido para garantizar la supremacía de la Constitución y la defensa del orden constitucional, como dispone el artículo 184 de la Carta Sustantiva y como ha expresado ese honorable Tribunal en las sentencias TC/0051/12 y TC/0041/13.*

i. *Esto último se deduce de los argumentos esgrimidos por la parte accionante en su instancia, que fundamenta su demanda una supuesta transgresión, de parte del Consejo del Poder Judicial de las disposiciones de la Ley núm. 108-05. En ese supuesto, la disposición transgredida sería la precitada ley, cuya violación no configura una infracción constitucional, sino un asunto de mera legalidad.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j. Frente a esta situación, es necesario preguntar lo siguiente: ¿puede configurarse una infracción constitucional por la violación del contenido de una Ley o norma infraconstitucional? La respuesta es, obviamente, negativa, puesto que ello solo configura un escenario de infracciones legales, que escapa al ámbito competencial de ese Tribunal Constitucional, en el ejercicio del control concentrado de constitucionalidad.

k. Como se aprecia, la Resolución No. 3642-2016 no contradice ningún precepto, valor o regla constitucional, sino que, a juicio de la parte accionante, desconoce algunas disposiciones de la Ley núm. 108-05, sobre Registro Inmobiliario. Por ello es que la situación planteada —y no aceptada por el C.P.J.— por la parte accionante solamente configuran una situación de mera legalidad, que es un asunto que no puede ser dilucidado por esa jurisdicción, en ocasión del control concentrado de constitucionalidad, razón por la cual la presente acción directa de inconstitucionalidad deberá ser rechazada.

5. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11 celebró, el veintinueve (29) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), una audiencia pública respecto de la presente acción directa en inconstitucionalidad. A dicha audiencia solo comparecieron el Consejo del Poder Judicial y la Procuraduría General de la República.

6. Prueba documental

En el presente expediente fue aportado, por la parte accionante, el siguiente documento:

1. Copia fotostática de la Resolución núm. 3642-2016, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1, de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010) —inalterado en la reforma constitucional del trece (13) de junio de dos mil quince (2015)— y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

8. Legitimación activa o calidad del accionante

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

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

b. República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para, ante este tribunal constitucional, hacer valer los mandatos constitucionales, velar por la vigencia de la supremacía constitucional, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que por su posición institucional también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero, sin

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condicionamiento alguno, a fin de que este último expurgue el ordenamiento jurídico de las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

c. Sobre tal legitimación o calidad, en el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana se dispone: *Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.*¹

d. En igual 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.*

e. 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.

f. 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

¹ El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de inconstitucionalidad. Siempre, con la intención de permitirle al pueblo —como soberano que es— acceder a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad.

g. De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por este tribunal constitucional desde su Sentencia TC/0047/12, del tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), donde indicamos que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado que goza de sus derechos de ciudadanía e invoca que la vigencia de la norma le causa perjuicios,² o, como se indicó en la Sentencia TC/0057/18, del veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (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

h. 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.⁴

i. 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

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-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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;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;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;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;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 dominicano⁹ o actúe en representación de la sociedad;¹⁰

(iii) el objeto de la norma atacada imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial.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

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

su derecho al sufragio activo sea ejercido acorde a los términos constitucionalmente previstos.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.¹³

j. 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.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.¹⁵

k. 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 impugnado.¹⁶

l. Todas estas variantes en las que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que procura

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.

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-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

m. 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 núm. 137-11.

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

o. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que interponga una acción directa de inconstitucionalidad,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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*¹⁷ 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 tribunal¹⁸, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

p. En la especie, tras analizar el escrito introductorio de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, constatamos que si bien el encabezado de la instancia señala como accionante a la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), esto se percibe como un error material involuntario del verdadero accionante. Lo anterior se justifica en tanto que quien figura como suscriptor de la acción —en su propio nombre— es el licenciado Manuel Cuello; pues, aunque señala que actúa en calidad de presidente de la indicada agrupación de hecho, formula peticiones procesales a título personal —como es la comunicación a su persona y domicilio de la decisión resultante de este proceso— y firma en su propio nombre, no en calidad de presidente de la RENAI. De ahí que este tribunal constitucional infiera que la presente acción directa de inconstitucionalidad la ha ejercido, a título

¹⁷Tribunal Constitucional dominicano, Sentencia TC/0028/15.

¹⁸ Tribunal Constitucional dominicano, Sentencia TC/0535/15, párr. 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (colegio dominicano de contadores públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; TC/0489/17 [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17 [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

personal, el licenciado Manuel Cuello, no así la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI).

q. Despejado lo anterior, este tribunal constitucional estima que el licenciado Manuel Cuello, en su condición de ciudadano dominicano —titular de la cédula de identidad y electoral número 001-0945148-4—, cuenta con la calidad o legitimación procesal activa suficiente para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, acorde con la Constitución y la Ley.

9. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

a. El Consejo del Poder Judicial, en su condición de órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial, tanto en su escrito de defensa —depositado el veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)—, como en sus conclusiones *in voce* presentadas en la audiencia celebrada el veintinueve (29) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), planteó la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad aduciendo que la parte accionante no identifica, de manera clara y concreta, ninguna infracción constitucional.

b. Al respecto, y sobre el contenido que debe exhibir el acto introductorio de una acción directa de inconstitucionalidad, el artículo 38 de la Ley núm. 137-11 establece: *El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.*

c. Sobre el particular, este tribunal constitucional, en la Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), realizó algunas precisiones sobre la claridad, certeza, especificidad y pertinencia que debe exhibir el escrito introductorio de toda acción directa de inconstitucionalidad, de la manera siguiente:

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es decir, que todo escrito contentivo de una acción directa de inconstitucionalidad debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infraconstitucional cuestionada. En tal virtud, la infracción constitucional debe tener:

- *Claridad: Significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos;*
- *Certeza: La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infraconstitucional objetada;*
- *Especificidad: Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionado vulnera la Constitución de la República;*
- *Pertinencia: Los argumentos invocados deben de ser de naturaleza constitucional, y no legales o referidos a situaciones puramente individuales.*

d. En la especie, el accionante le imputa al Pleno de la Suprema Corte de Justicia haber violado el artículo 51 de la Constitución al momento de emitir la resolución contentiva de la reglamentación para la desjudicialización de deslinde y procedimientos diversos. Esto lo basa en que:

Se le quitaría el verdadero real al certificado de título de propiedad o este no sería emitido por un juez competente a tales fines, que es quien le da garantía real de la transmarino de una propiedad, por lo tanto el certificado de título que sea que sea emitido en circunstancias como se pretende mediante resolución 3642-2016 de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo del Poder Judicial carecería de valor alguno de esta forma, estaría en juego la garantía jurídica del Estado frente a cada adquiriente de un derecho de propiedad [sic].



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e. Sin embargo, en la lectura anterior —único argumento en el escrito introductorio de la presente acción directa de inconstitucionalidad que refiere violación a un precepto constitucional, como es el derecho a la propiedad— no es posible constatar una exposición concreta y directa de cómo la Resolución núm. 3642-2016, en el contexto de su aplicación, violentaría la disposición constitucional referida en tal alegato.

f. Es decir, no se hace una presentación detallada de la supuesta colisión entre la resolución impugnada y la Constitución dominicana en aras de colocar a este tribunal en la capacidad de valorar los méritos de un conflicto entre la norma fundamental y la norma infra constitucional. De modo que no quedan satisfechos los requisitos de especificidad y pertinencia reconocidos a partir de la interpretación, en el precedente citado, del artículo 38 de la Ley núm. 137-11.

g. Además, de acuerdo con el perfil del presente caso, es oportuno recordar los términos preceptuados en la Sentencia TC/0297/15, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil quince (2015), en cuanto a que:

La naturaleza de la acción de inconstitucionalidad corresponde a un mecanismo de control abstracto de la constitucionalidad, o sea, se realiza con independencia de la aplicación concreta en la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen; de ahí que tal control recae sobre la ley, decreto, reglamento, ordenanza, debiendo confrontar objetivamente la disposición legal acusada con la Constitución [...].

h. Es decir que un asunto de mera legalidad, como actualmente lo es el núcleo duro del discurso de la accionante para impugnar la Resolución núm. 3642-2016 —aludiendo su contradicción con múltiples disposiciones de la Ley núm. 108-05, sobre Registro Inmobiliario—, plantea un escenario que escapa al control de este



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tribunal constitucional y que, en consecuencia, corresponde resolver a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de acuerdo a los artículos 139 y 165 constitucionales.

i. Al respecto, en la Sentencia TC/0013/12, dictada el diez (10) de mayo de dos mil doce (2012), indicamos que

en la presente acción directa en inconstitucionalidad, la parte impugnante se ha limitado a hacer simples alegaciones de “contrariedad al derecho” que son cuestiones de mera legalidad que escapan al control de este tribunal. Cabe recordar que el control de la legalidad de los actos puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria o especial ha organizado para ello.

j. En efecto, todo lo anterior nos lleva a la conclusión de que la acción directa de inconstitucionalidad planteada por el licenciado Manuel Cuello contra los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, tal y como sugiere el Consejo del Poder Judicial, es inadmisibles, pues en su exposición la parte accionante no satisfizo las previsiones del artículo 38 de la Ley núm. 137-11 y el precedente de la Sentencia TC/0150/13, en cuanto a la especificidad y pertinencia del supuesto violatorio a la Constitución mencionado; y además, su discurso enfoca sus energías en formular un conflicto de legalidad entre la disposición reglamentaria atacada y la Ley núm. 108-05, sobre Registro Inmobiliario, no así un conflicto de matices constitucionales, es decir: un supuesto en donde riñan preceptos constitucionales e infra constitucionales.

k. Por último, se precisa dejar constancia de que la acción también es inadmisibles en lo que corresponde al artículo 36 de la Ley núm. 137-11, pues, si bien es cierto que la parte accionante lo menciona en el encabezado y conclusiones formales del escrito introductorio de la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata, no menos cierto es que, en sus motivaciones, no hace mención alguna a los móviles que le llevaron a contestar su constitucionalidad. Esta omisión en su argumentación

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

también le hace incurrir, en consecuencia, en una inobservancia a la regla procesal prevista en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11 y los precedentes constitucionales antedichos.

I. Por consiguiente, ha lugar a declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el licenciado Manuel Cuello en contra de los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), contentiva del Reglamento de Desjudicialización de Deslinde y Procedimientos Diversos; y del artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; y Wilson Gómez Ramírez, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados el voto salvado del magistrado Hermógenes Acosta de los Santos y el voto disidente de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello contra los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), contentiva del Reglamento de Desjudicialización de Deslinde y Procedimientos Diversos; y del artículo 36 de

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, por los motivos expuestos.

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

TERCERO: ORDENAR que la presente sentencia sea notificada, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, al accionante, Manuel Cuello; así como también al procurador general de la República, el Consejo del Poder Judicial, la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

CUARTO: ORDENAR que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 4 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

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

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Introducción

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

1. En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad fue incoada por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la resolución número 3642-2016 emitida, el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia; y b) el artículo 36 de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.
2. La referida acción de inconstitucionalidad fue declara inadmisibles en razón de que la accionante no desarrolló los argumentos en los cuales fundamentan la alegada inconstitucionalidad, requisito que es exigido en virtud del artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales. Esta decisión es coherente con los precedentes establecido por este tribunal en la materia, razón por la cual estamos de acuerdo con la misma.
3. Sin embargo, no estamos de acuerdo con la argumentación desarrollada respecto de la legitimación de las personas físicas, razón por la cual manifestamos al pleno del tribunal nuestro interés en dejar constancia de este voto salvado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

5. 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 el derecho comparado respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad

En el derecho comparado no existe un solo modelo en lo que concierne a la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, tal y como quedará demostrado a continuación.

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

7. Del estudio del derecho comparado, podemos advertir que existe 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 español y al modelo alemán, en los cuales sólo determinados órganos políticos pueden apoderar al Tribunal Constitucional, no así los particulares.

9. En efecto, en el modelo español, puede accionar en inconstitucionalidad el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados o 50 senadores y los Órganos colegiados ejecutivos de la Comunidades Autónomas.¹⁹ Como se aprecia, la posibilidad de que un ciudadano pueda apoderar al Tribunal Constitucional en este modelo está cerrada.

¹⁹ 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.

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. El modelo alemán sigue esta misma tendencia, ya que 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.²⁰ 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.

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.²¹

12. 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.²²

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

²⁰ 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

²¹ Peter Häberle, IBIDEM, p.96

²² Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

es donde reside el mayor nivel de legitimidad democrática (sus miembros son elegidos por el voto popular y el sistema deja abierta la posibilidad de que distintos partidos del sistema tengan representación). En este sentido, no parece coherente con la esencia de la democracia representativa, que un solo ciudadano pueda cuestionar, incondicionalmente, un acto que tienen la fuente indicada.

14. Los modelos semi abiertos abundan en el Continente Americano, tal y como podremos apreciar en los párrafos que siguen. Un buen ejemplo de sistema semiabierto lo constituye el que existe en Ecuador que prevé la legitimación de un ciudadano, condicionada a un informe favorable de procedencia por parte del Defensor del Pueblo²³; 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.²⁴ 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, lo que se conoce como la “acción popular”²⁵. . . Se trata

²³ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 330

²⁴ Humberto Nogueira Alcalá, Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)

²⁵ 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 a 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

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de un modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano²⁶ y el venezolano.²⁷

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”*.²⁸

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.

congestionamiento de procesos. Pero, sigue diciendo el autor, Sería muy oportuno acercar un poco el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante el Tribunal Constitucional, a una acción populares, permitiendo a las partes de un proceso judicial o administrativo interponerlo contra los actos de autoridades públicas – resoluciones judiciales o actos administrativos – en razón de que, aunque inmediatamente regulares, estos actos realizados en ejecución de una norma irregular, ley inconstitucional o reglamento ilegal. Aquí se trata no de un derecho de acción abierto directamente a los particulares, sino de un medio indirecto de provocar la intervención del Tribunal Constitucional: ya que supone que la autoridad judicial o administrativa llamada a tomar una decisión se adherirá a la opinión de la parte y presentará, en consecuencia, el pedido de anulación. (véase Hans Kelsen, “Las Garantías Jurisdiccionales de la Constitución”, Revista Dominicana de Derechos Procesal Constitucional, núm. 10, julio-diciembre, 2010. Pp. 38-39. (Traducción de Rolando Tamayo y Salmoran. Revisión de Domingo García Belaunde).

sal Constitucional, núm. 10, julio-diciembre 2008, pp.38-39

²⁶ 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”*.

²⁷ 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”*

²⁸ Véase Alain Brewer Carías, La Justicia Constitucional (Procesos y Procedimientos Constitucionales), Editorial Porrúa, México e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2007, pp. 277-284

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

A. Evolución normativa

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interés general, sin que sea necesario que haya controversia judicial, cuando se trate de leyes, decretos, resoluciones y reglamentos atentatorios a los derechos individuales consagrados por la presente Constitución.

22. En lo que concierne a la legitimación, cuestión que es la que nos concierne, cabe destacar que, por una parte, de la exégesis del texto transcrito se desprende que, como regla general, debía existir un caso previo para que se pudiera cuestionar la constitucionalidad de la norma ante la Suprema Corte de Justicia y, por otra parte, que cualquier persona estaba legitimada para accionar en inconstitucionalidad cuando el fundamento de la acción fuere la violación a un derecho individual.²⁹

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.

²⁹ 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-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

26. Según el texto transcrito, la legitimación de las personas también fue condicionada, aunque en esta ocasión el constituyente fue menos preciso que en la reforma anterior, pues como puede apreciarse utilizó la expresión “cualquier parte interesada”. Esta situación dio lugar a la producción de una jurisprudencia carente de uniformidad, tal y como tendremos la oportunidad de ver cuando analicemos la jurisprudencia de la época.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28. Como se aprecia, en las tres reformas constitucionales que han tenido incidencia en la materia que nos ocupa, la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad ha sido condicionada al cumplimiento de requisitos determinados.

B. Evolución jurisprudencial

En esta parte del voto salvado analizaremos los criterios jurisprudenciales adoptados por la Suprema Corte de Justicia respecto de la legitimación de las personas para accionar en inconstitucionalidad durante el tiempo que tuvo competencia en esta materia, es decir, en el período comprendido entre agosto de 1994 y finales 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.

29. Durante la vigencia de la Constitución de 1994, podía accionar en inconstitucionalidad “cualquier parte interesada”, en adición al Presidente de la República y a una tercera parte de los miembros de una de las cámaras legislativas, “cualquier parte interesada”.

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.³⁰

31. Sin embargo, posteriormente el criterio expuesto fue variado de manera significativa, pues la Suprema Corte de Justicia no solo consideró como parte interesada a quienes cumplieran con algunos de los requisitos indicados en el párrafo

³⁰ Véase Boletín Judicial No. 1018, p. 52 y en particular la p. 55.

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.³¹ A partir de este último criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

32. Pasado un tiempo, la Suprema Corte de Justicia retomó el criterio original, en la medida que declaró inadmisibile una acción de inconstitucionalidad incoado por un grupo de personas, en el entendido de que estas no eran partes interesadas³². El cambio de criterio radicó en que en este caso el alto el tribunal no tomó en cuenta que los accionantes estaban denunciando una violación a la Constitución, contrario a lo que hizo en el caso referido en el párrafo anterior.

33. En la Constitución promulgada el 26 de enero de 2010, 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 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.”³³ Es decir, que para dicho tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

34. 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.

³¹ Véase el Boletín Judicial 1053, p. 6.

³² Véase sentencia dictada el 18 de diciembre del 2008

³³ Véase sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia el 19 de mayo del 2010



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

35. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional estableció que la accionante tenía legitimación para accionar, porque en su condición de ciudadano tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de una ley que regulaba el derecho a elegir y ser elegido.³⁴ 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.³⁵

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 inconstitucionalidad³⁶.

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

³⁴ Véase sentencia TC/0031/13

³⁵ Véase sentencia TC/0520/16

³⁶ Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

38. Los precedentes señalados en los párrafos anteriores han sido abandonados en esta sentencia. En el sentido, de qué a partir de esta decisión el “interés legítimo y jurídicamente protegido” se presumirá cuando la acción de inconstitucionalidad la incoe un ciudadano dominicano. Mientras que las personas morales tienen que acreditar que están legalmente constituidas y demostrar que tienen un “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

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

III. Exposición de las razones que justifican este voto salvado

En la primera parte de este voto salvado tratamos algunas cuestiones generales respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, con la finalidad de facilitar la comprensión de las tesis jurídicas que estamos defendiendo. En esta segunda parte, analizamos 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, ya que, 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”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

41. El contenido de la decisión mayoritaria es la siguiente:

En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.³⁷

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.

³⁷ Véase núm. 8, letra (o)

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

43. No compartimos el referido precedente, en lo que concierne a presumir el interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de la persona física, porque entendemos que de la misma manera que las personas morales tienen que acreditar el referido requisito, también deben hacerlo las personas físicas, 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 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.³⁸

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

³⁸ Véase párrafo núm.8, letra, l

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.³⁹

Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este Tribunal Constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.⁴⁰

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

³⁹ Véase párrafo núm.8, letra m

⁴⁰ Véase párrafo núm.8, letra n



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: 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.

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

47. La apertura exhibida por el tribunal en la materia tiene dos lecturas, desde mi punto de vista. Por una parte, evidencia el reconocimiento de que el acceso de las

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 jurisprudencial, en lugar de servir de fundamento para extraer, muy forzosamente y sin necesidad, del texto constitucional la figura de la “acción popular”, lo correcto era deducir la inexistencia de dicha figura, pues de existir la misma, el Tribunal Constitucional no hubiera exigido, durante más de siete años, la acreditación del “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

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

50. Contrario a lo afirmado por la mayoría del tribunal, la expresión de referencia es muy precisa, pues alude a que todo accionante tiene que demostrar “un interés legítimo y jurídicamente protegido”, lo cual supone establecer el perjuicio que la aplicación de la norma cuestionada le causaría. Vaga e imprecisa era la expresión “cualquier parte interesada”, prevista en la parte *in fine* del artículo 61 de la Constitución anterior. Oportuna es la ocasión para que se reflexione sobre las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

razones por las cuales el constituyente de 2010 y el legislador de 2011, optó por no utilizar la expresión “cualquier parte interesada”.

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

57. Sin embargo, el principio de accesibilidad no significa, 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.

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

67. Para comprender correctamente el sistema de justicia constitucional dominicano y de cualquier otro país, no puede perderse de vista que no existen democracias directas, sino democracias representativas. Esto es lo que explica que en la mayoría de los sistemas, si bien los ciudadanos tienen la posibilidad de incidir en el proceso político 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 a través del Presidente de la República o de un determinado grupo de legisladores o del Defensor del Pueblo. De manera que estamos de acuerdo con la mayoría cuando afirma que el control de constitucionalidad fue previsto para



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que el ciudadano pueda defender la supremacía de la Constitución, sin embargo, el ejercicio de este derecho lo hace 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 generalmente el ciudadano carece de legitimación. Todo lo cual se enmarca en la lógica, según la cual la participación directa del ciudadano en las decisiones públicas, es excepcional y, en consecuencia, requiere de una habilitación expresa del constituyente o del legislador.

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

70. La Constitución vigente consagra la iniciativa legislativa, 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

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

parte del constituyente o del legislador, verbigracia la iniciativa popular o el referendo.

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

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

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.

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Derecho⁴¹, le cierra la posibilidad de condicionar el acceso de los ciudadanos al Tribunal Constitucional y menos aún prohibirle dicho acceso.

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

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 Länder y quedando consolidada con su incorporación en la Ley Fundamental de Bonn, en el artículo 20.1, en el cual se define a la República Federal de Alemania como un Estado “federal, democrático y social”.⁴²

⁴¹ 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*”.

⁴² Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

78. De manera que se trata de una cláusula que nace del constitucionalismo social alemán y resulta que en el sistema de justicia constitucional de este 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.⁴³

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.⁴⁴

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

⁴³ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149

⁴⁴ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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 próximos párrafos 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 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

Asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández: *“Presidente, mire, en el artículo que es el artículo relativo a los derechos de ciudadanía, la Asamblea determinó eliminar el numeral 7), que establecía como un derecho de ciudadanos demandar la inconstitucionalidad de las normas o actos jurídicos de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley. Aunque muchos asambleístas no lo quieran reconocer, eliminar eso constituye una disminución al derecho de una garantía fundamental y mucho más en una Constitución que pretende tener un Estado social, democrático y de derecho. Si nosotros en el numeral 1) mantenemos que la acción directa en inconstitucionalidad de la ley sólo la pueden demandar el Presidente de la República, los Presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara del Congreso, el Presidente de la Suprema o el Defensor del Pueblo o las personas que tengan un interés jurídicamente*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

al medio ambiente y derecho sobre Los Haitises, lo tenemos todos, porque contemplamos que en la Constitución todos tenemos el libre derecho al medio ambiente y a cualquier otra cosa, y a cualquier otro derecho contemplado en la propia Constitución. Claro que en el caso del medio ambiente todo el mundo podrá tener la acción directa, porque ése es un derecho colectivo o difuso, pero yo creo que establecer que sólo personalidades tengan derecho a incoar la acción en inconstitucionalidad, sería una justicia constitucional de élites. Por lo que, yo propongo formalmente que la acción en inconstitucionalidad de manera directa esté abierta a cualquier ciudadano o ciudadana, y que se elimine ‘que tenga un interés jurídicamente protegido, de conformidad con la Constitución’, para que diga: ‘o de las personas de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley’. Aunque me quede sola otra vez, creo que es lo jurídicamente justo, y el único mecanismo que restablece el daño que se hizo cuando se eliminó del artículo 50 la prerrogativa ciudadana de incoar de manera directa la inconstitucionalidad de toda norma o todo acto jurídico. El que tenga oídos para oír, que oiga, y el que no, que se haga el sordo”.

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

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*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

democrático de derecho supone la premisa de que de manera abierta cualquier ciudadano, aún sin interés legítimo, pueda intentar una acción directa en inconstitucionalidad, y esa afirmación es falsa de toda falsedad, no es una prerrogativa sine qua non que para que un Estado sea social y democrático de derecho deba establecerse la acción popular en inconstitucionalidad. Ni estuvo fijada en la Constitución de 1994, interpretada antojadizamente por la actual Suprema Corte de Justicia en ocasión de discutirse lo que fue la aprobación de ambas cámaras legislativas de la ley de la judicatura; hicieron una interpretación declarando inconstitucional a partir de una acción que intentó una organización de la sociedad civil, posición que algún tiempo después, una decena de años después, modificaron estableciendo qué pretendió el legislador cuando dijo ‘cualquier parte interesada’. España es un Estado social y democrático de derecho y el constitucionalismo iberoamericano de hoy, incluyendo todas las reformas que se han hecho a principios del Siglo XXI y todas las que se hicieron en la última década del Siglo XX...yo les pido que me escuchen, como yo escuché. En todas las constituciones de Iberoamérica, en todas, excepto en la colombiana, en ninguna existe lo que aquí se ha pretendido vender como una acción popular en inconstitucionalidad y que su no incorporación sería un acto 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

minoría que fue aplastada y no fue escuchada en la discusión constitucional, ¿es avance o retroceso?, ¡improtestable avance!, ¡improtestable! Y no es verdad que se quiere elitizar, no es verdad que se quiera ‘elitizar’, como se busca, probablemente, algún titular en el día de mañana no lo podemos permitir, porque aquí no hay ni malos ni buenos legisladores, aquí no hay ni patriotas, ni antipatriotas, aquí nosotros, como hicieron los españoles en el año 1978, fueron capaces de asumir, cada partido, para ajustar una Constitución que les permitiera la vida pacífica en democracia después de la transición de esa prolongada dictadura de Franco, fueron a votar por las posiciones partidarias y tienen una Constitución a la que se le movilizaron millones de personas en contra, diciendo: ‘Ésta no es mi Constitución’, afortunadamente es la minoría la que está con esas ‘voces agoreras’ en República Dominicana, minoría que respetamos, fragmentos que respetamos y aceptamos su movilización y su protesta, pero esta Constitución, que hoy aprobamos, y ese Tribunal Constitucional, en esa fórmula, es correcta. Apoyamos la propuesta de Pelegrín Castillo de que los estados de excepción no deben estar revisables en inconstitucionalidad por los traumas que puede generar. Creemos el Tribunal, pero no hagamos de este Tribunal Constitucional un espacio institucional para dioses, sino para seres humanos que van a arbitrar, que van a conocer en la jurisdicción lo relativo a una acción que contraríe la Constitución de la República. Si en el año 1994 se hubiera querido decir que fuera abierta la acción en inconstitucionalidad, como sólo existe en dos países del mundo, en Colombia, y en ese país que después de la Segunda Guerra Mundial se ha ganado el título de una de las democracias más configuradas, que es Alemania, esa Alemania de post-guerra ha configurado toda una estructura legal, constitucional e institucional que le dice ‘no más a aquellos resabios autoritarios del pasado’. Hoy nosotros queremos invitar a esta Asamblea a votar por la siguiente posición: primero, en cuanto al artículo 189, planteamos que el texto diga lo siguiente: ‘Habrá un Tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la legitimación para accionar de los ciudadanos. Esta constancia es muy importante, porque demuestra que el modelo seguido en materia de legitimación para accionar en inconstitucionalidad se consagró en la Constitución de manera reflexiva, es decir, que hubo una decisión consciente y deliberada.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

93. No cabe dudas de que la posición defendida por el asambleísta Valentín Jiminián, no solo es la correcta, sino que, además, fue apoyada mayoritariamente de 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.⁴⁵

⁴⁵ 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

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la acción directa de inconstitucionalidad a la acreditación de un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, quedó eliminada

(..) toda posibilidad de que la acción en inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela. A tal efecto, en el Proyecto enviado al Senado por el Presidente de la República 2010 (art. 99), se disponía que frente a los actos normativos se presumía siempre que toda persona tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido, con lo que la acción de inconstitucionalidad contra los actos normativos, se configuraba como una acción popular, pudiendo cualquier persona interponerla. No estableciéndose en el texto de la Ley Orgánica esta presunción legal, es forzado que se interprete que todo ciudadano siempre tiene “interés legítimo” en la constitucionalidad de los actos estatales, y que dado el principio constitucional de la supremacía, se presuma que por ello ese interés en la constitucionalidad está “jurídicamente protegido”.⁴⁶

97. 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”⁴⁷, 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.⁴⁸

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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

⁴⁸ 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-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

100. No me parece que la instauración pretoriana de la figura de la acción popular pueda implementarse en nuestro sistema sin modificar el artículo 185 de la Constitucional, 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.⁴⁹

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

⁴⁹ 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-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del referido modelo se evidencia en el contenido de la parte in fine del artículo 185.1, de la Constitución, texto que condiciona la legitimación de los particulares a que acrediten un “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

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

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 jurisprudencia que artículo desde sus orígenes, ya que esta le permitió facilitar el acceso de los particulares al Tribunal Constitucional, interpretando flexiblemente el referido texto constitucional, pero no desconociéndolo como se hará a partir de la fecha de esta sentencia.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

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

I. Breve preámbulo del caso

1.1. Este Tribunal Constitucional fue apoderado de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Manuel Cuello postulando, alegadamente; en calidad de presidente de la organización denominada Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: **a)** los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución número 3642-2016 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en fecha quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016); y, **b)** el artículo 36 de la Ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

1.2. De conformidad con la documentación que obra en el expediente, el accionante demanda la inconstitucionalidad de las normas señaladas tras invocar que

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

colisionan con el derecho fundamental a la propiedad inmobiliaria previsto en el artículo 51 de la Constitución.

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha adoptado la decisión de declarar la inadmisibilidad de la acción de inconstitucionalidad descrita, tras desarrollar en la especie un cambio de criterio en torno a los presupuestos que informan la calidad para accionar: legitimación activa, estipulados en el artículo 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley 137-11; además, el alcance de los artículos 2,6,7, y 1, en razón de que el escrito introductorio del accionante, señor Manuel Cuello, no cumplió con el mandato previsto por el artículo 36 de la Ley 137-11, y el precedente asentado por la Sentencia TC/0150/13, en lo relativo a la especificidad y pertinencia de la alegada conculcación constitucional.

II. Motivos de nuestra discrepancia

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 esta disidencia, 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** Sobre el criterio para decretar la legitimidad activa del accionante en inconstitucionalidad. **2.3.** Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional.

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

2.1.1. En el caso que nos ocupa se ha verificado que, bajo el título sobre la legitimación activa o calidad del accionante, el consenso le ha conferido al señor Manuel Cuello la calidad para accionar en inconstitucionalidad contra la Resolución número 3642-2016 dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia y el artículo

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

36 de la Ley 137-11 bajo los motivos, entre otros, que citamos textualmente a continuación:

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).⁵⁰

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:

(vi) 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 TC/0009/17, del 11 de enero de 2017)⁵¹; igual cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos,

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como el agua, que comportan un interés difuso (sentencia TC/0234/14, del 25 de septiembre de 2014)⁵²;

(vii) 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)⁵³; 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)⁵⁴; 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)⁵⁵ o actúe en representación de la sociedad (sentencia TC/0207/15, del 6 de agosto de 2015)⁵⁶;

(viii) 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)⁵⁷;

(ix) 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 los

⁵² Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0234/14 del 25 de septiembre de 2014, pp. 12-14.

⁵³ 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.

⁵⁴ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0184/14 del 15 de agosto de 2014, pp. 16-17.

⁵⁵ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0157/15 del 3 de julio de 2015, pp. 24-25.

⁵⁶ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0207/15 del 6 de agosto de 2015, pp. 15-16.

⁵⁷ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0148/13 del 12 de septiembre de 2013, p. 8.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

términos constitucionalmente previstos (sentencia TC/0170/13, del 27 de septiembre de 2013)⁵⁸; y

(x) 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 2017⁵⁹;

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)⁶⁰. 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)⁶¹.

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

⁵⁸ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0170/13 del 27 de septiembre de 2013, pp. 7-8.

⁵⁹ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0224/17 del 2 de mayo de 2017, pp. 49-51.

⁶⁰ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0172/13 del 27 de septiembre de 2013, pp. 10-11.

⁶¹ 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

la ley o acto normativo impugnado (sentencias TC/0195/14, del 27 de agosto de 2014 y TC/0221/14, del 23 de septiembre de 2014)⁶².

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

⁶² 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-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

ñ. 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 procesal⁶³ 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 Tribunal⁶⁴, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

o. En la especie, tras analizar el escrito introductorio de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, constatamos que si bien el encabezado de la instancia señala como accionante a la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios

⁶³Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0028/15.

⁶⁴ Tribunal Constitucional dominicano, sentencia TC/0535/15, párr. 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (colegio dominicano de contadores públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; TC/0489/17 [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17 [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(RENAI), esto se percibe como un error material involuntario del verdadero accionante. Lo anterior se justifica en tanto que quien figura como suscriptor de la acción —en su propio nombre— es el licenciado Manuel Cuello; pues, aunque señala que actúa en calidad de presidente de la indicada agrupación de hecho, formula peticiones procesales a título personal —como es la comunicación a su persona y domicilio de la decisión resultante de este proceso— y firma en su propio nombre, no en calidad de presidente de la RENAI. De ahí que este Tribunal Constitucional infiera que la presente acción directa de inconstitucionalidad la ha ejercido, a título personal, el licenciado Manuel Cuello, no así la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI).

p. Despejado lo anterior, este Tribunal Constitucional estima que el licenciado Manuel Cuello, en su condición de ciudadano dominicano —titular de la cédula de identidad y electoral número 001-0945148-4—, cuenta con la calidad o legitimación procesal activa suficiente para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, acorde con la Constitución y la Ley.

2.1.2. La jueza que discrepa manifiesta estar en desacuerdo con el criterio que se ha invocado para atribuirle a la parte accionante la capacidad procesal para incoar una acción en inconstitucionalidad ante este Tribunal Constitucional, 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. El recuento cronológico de la supuesta atemperación, al decir del consenso, que ha obrado en torno a la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido en la trayectoria jurisprudencial de este Tribunal Constitucional no implica perder de vista que asumir la existencia de una acción popular o ciudadana para conceder legitimación activa para casos de acciones de inconstitucionalidad contra leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, sería desconocer el aludido

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sistema de control concentrado de constitucionalidad y extralimitar los poderes de interpretación de este órgano.

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

2.1.5. No obstante lo anterior, el constituyente dominicano también habilitó la posibilidad de que cualquier persona 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.

2.1.6. 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...”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”¹¹.

2.1.7. En tal sentido, podemos colegir que el constituyente al establecer esta posibilidad a los particulares, condicionó la calidad para accionar en inconstitucionalidad a la determinación de un interés cualificado: legítimo y jurídicamente protegido. Al respecto, la doctrina más socorrida en la materia, al definir este concepto ha señalado lo siguiente:

“El interés jurídico corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. De manera que requiere ser tutelado por una norma de derecho objetivo o, en otras palabras, precisa de la afectación a un derecho subjetivo; en cambio, el interés legítimo es aquel que tienen aquellas personas que por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser las destinatarias de una norma, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico”⁶⁵.

2.1.8. 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

⁶⁵ 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-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 que interpone la acción.

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

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

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

En esta forma, se eliminó de la Ley Orgánica toda posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela⁶⁶.

⁶⁶ Brewer-Carias, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley No. 137-11, Organica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Revistas Estudios Constitucionales, año 9, No. 1, 201, p.324.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

“una particularidad de la acción directa de inconstitucionalidad dominicana, consiste en la legitimación de ‘cualquier ciudadano con interés legítimo y jurídicamente protegido’, lo que implica una variante de las fórmulas adoptadas en algunos países latinoamericanos que prevén especies de ‘acciones populares de inconstitucionalidad’ (Colombia y Venezuela) y que se han venido extendiendo a otros países de nuestra región (El Salvador, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú. En este último país con un requerimiento de un determinado número de firmas). Pareciera que la fórmula dominicana se acerca más a las previstas en Uruguay, Honduras o Paraguay que restringen la legitimación, a través de derecho legítimo, personal y directo que requiere cualquier persona para ejercitar la acción⁶⁷”.

2.1.12. 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. 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).

⁶⁷ Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional

2.2.1. En la especie, el Tribunal Constitucional para justificar la legitimación activa del accionante, ha configurado una nueva categoría de derecho o interés difuso que nos remite a la acción popular contemplada en los artículos 66 y 67 de la Constitución, cuando afirma que:

ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad⁶⁸. 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.

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

⁶⁸ Las negrillas son nuestras



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales*⁶⁹.

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 Constitución⁷⁰.

2.2.4. Vale acotar que, contrario a la justificación que sugiere el desarrollo de la tesis de la intención del legislador planteada por el consenso, en el seno de la Asamblea Nacional fue eliminada la propuesta formulada por la Comisión de Verificación y Auditoría en torno a la configuración como derecho de ciudadanía: *“demandar la inconstitucionalidad de las normas o actos jurídicos de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley”* (art. 50.7 de la propuesta); de manera que, si inicialmente hubo intención de darle un carácter popular a la acción de inconstitucionalidad, tal cosa fue dejada sin efecto por el Poder Constituyente.

2.2.5. Finalmente, manifestamos nuestro desacuerdo respecto del giro que ha obrado en el desarrollo de la cuestión relativa a la noción de legitimación activa o calidad del accionante debido a que, no solamente resulta absolutamente

⁶⁹ Las negrillas son nuestras

⁷⁰ Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.

Expediente núm. TC-01-2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 respecto 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 retroceso procesal 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, que en la sentencia de marras se denomina acción de la ciudadanía, no podría el juez constitucional decir lo que le gustaría que existiera en el texto analizado, pues esa no es su labor, por cuanto tiene límites en materia de interpretación y tales límites están en la propia Constitución. Además, este Tribunal no está facultado para retomar la discusión de este asunto que ya fue sancionado por el Poder Constituyente y modificarlo, dado que ya es letra viva en nuestra Carta Magna.

Tal y como hemos desarrollado en los fundamentos del presente voto y al tenor del criterio que hemos esbozado de forma reiterada desde la creación de esta jurisdicción constitucional en el año 2012, de manera 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.

La sentencia del consenso ha debido declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad por falta de calidad del accionante, dado que no demostró el interés legítimo y jurídicamente protegido, previsto por los artículos 185.1 de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución y 37 de la Ley No. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

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