



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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0005/20**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2017-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación para la Promoción de Estudios Legales (FUNPREL), Manuel Alejandro Bordas Nina y Lorenzo Almonte Vizcaíno contra el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17, sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, del veinticuatro (24) de febrero de dos mil diecisiete (2017).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los treinta y uno (31) días del mes de enero del año dos mil veinte (2020).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto, presidente en funciones; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional

Expediente núm. TC-01-2017-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación para la Promoción de Estudios Legales (FUNPREL), Manuel Alejandro Bordas Nina y Lorenzo Almonte Vizcaíno contra el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17, sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, del veinticuatro (24) de febrero de dos mil diecisiete (2017).



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

y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

**I. ANTECEDENTES**

**1. Descripción de la disposición normativa impugnada**

La norma jurídica impugnada a través de la presente acción directa de inconstitucionalidad es el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17, sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, del veinticuatro (24) de febrero de dos mil diecisiete (2017). El contenido textual de esta norma es como sigue:

*Artículo 101.- Calidad del conductor. El conductor de transporte público de pasajeros deberá cumplir con los niveles de calidad, en cualquiera de sus modalidades. Ellos son los siguientes:*

*101.2-. Contar con un mínimo de veintiún (21) años de edad y un máximo de sesenta y cinco (65) años.*

**2. Pretensiones de los accionantes**

Los accionantes en su instancia depositada el veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecisiete (2017) ante la Secretaría General del Tribunal Constitucional, señalan que dicha norma es inconstitucional en la medida en que *establece una limitación inconstitucional al derecho del trabajo*, por lo que solicitan que se declare su inconstitucionalidad.

En este orden, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de dicha norma tras considerar que la misma resulta vulneratoria de los derechos



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

fundamentales a la dignidad humana (artículo 38), a la igualdad (artículo 39) y al trabajo (artículo 62). Estos derechos se configuran, textualmente, como sigue:

*Artículo 38.- Dignidad humana. El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos.*

*Artículo 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:*

- 1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;*
- 2) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptara medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión;*

*Artículo 62.- Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia: 1) El Estado garantiza la igualdad y equidad de mujeres y hombres en el ejercicio del derecho al trabajo; 2) Nadie puede impedir el trabajo de los demás ni obligarles a trabajar contra su voluntad; 3) Son derechos básicos de trabajadores y trabajadoras, entre otros: la libertad sindical, la seguridad social, la negociación colectiva, la capacitación profesional, el respeto a su capacidad física e intelectual, a su intimidad y a su dignidad personal; 4) La organización sindical es libre y democrática, debe ajustarse a sus estatutos y ser compatible con los principios consagrados en esta Constitución y las leyes; 5) Se prohíbe toda clase de discriminación para acceder al empleo o durante la prestación del servicio, salvo las excepciones previstas por la ley con fines de proteger al trabajador o trabajadora; 6) Para resolver conflictos laborales y pacíficos se reconoce el derecho de trabajadores a la huelga y de empleadores al paro de las empresas privadas, siempre que se ejerzan con arreglo a la ley, la cual dispondrá las medidas para garantizar el mantenimiento de los servicios públicos o los de utilidad pública; 7) La ley dispondrá, según lo requiera el interés general, las jornadas de trabajo, los días de descanso y vacaciones, los salarios mínimos y sus formas de pago, la participación de los nacionales en todo trabajo, la participación de las y los trabajadores en los beneficios de la empresa y, en general, todas las medidas mínimas que se consideren necesarias a favor de los trabajadores, incluyendo regulaciones especiales para el trabajo informal, a domicilio y cualquier otra modalidad del trabajo humano. El Estado facilitará los medios a su alcance para que las y los trabajadores puedan adquirir los útiles e instrumentos indispensables a su labor; 8) Es obligación de todo empleador garantizar a sus trabajadores condiciones de seguridad, salubridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados. El Estado*



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

*adoptará medidas para promover la creación de instancias integradas por empleadores y trabajadores para la consecución de estos fines; 9) Todo trabajador tiene derecho a un salario justo y suficiente que le permita vivir con dignidad y cubrir para sí y su familia necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales. Se garantiza el pago de igual salario por trabajo de igual valor, sin discriminación de género o de otra índole y en idénticas condiciones de capacidad, eficiencia y antigüedad; 10) Es de alto interés la aplicación de las normas laborales relativas a la nacionalización del trabajo. La ley determinará el porcentaje de extranjeros que pueden prestar sus servicios a una empresa como trabajadores asalariados.*

**3. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes en inconstitucionalidad**

Tal como hemos apuntado, los accionantes procuran la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma impugnada. Para justificar su pretensión, alegan, en síntesis, lo siguiente:

*Que vale admitir, en consecuencia, tal y como establece el Magistrado Alejandro Vargas, que para tener legitimidad activa en materia de acción directa de inconstitucionalidad: "es suficiente demostrar que la norma atacada genera una "afectación" de derechos, y se tiene, por tanto, calidad como persona con interés legítimo y jurídicamente protegido"<sup>5</sup>.*

*Que el pleno de la Suprema Corte de Justicia, en funciones constitucionales, ha interpretado que: "una persona tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República*

Expediente núm. TC-01-2017-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación para la Promoción de Estudios Legales (FUNPREL), Manuel Alejandro Bordas Nina y Lorenzo Almonte Vizcaíno contra el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17, sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, del veinticuatro (24) de febrero de dos mil diecisiete (2017).



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

*Dominicana, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio*

*Que el presidente del Tribunal Constitucional Dominicano, Magistrado Milton Ray Guevara reconoce que: "respecto a las acciones de inconstitucionalidad dirigidas contra leyes del Congreso Nacional, la existencia de un interés legítimo y jurídicamente protegido en cabeza de todos y cada uno de los habitantes del territorio nacional —ciudadana y ciudadano, extranjero legalmente residente- para cuestionar directamente la constitucionalidad de dichas normas ante el Tribunal Constitucional, como eventuales destinatarios de las mismas, incluso en ausencia de una lesión o daño directo o indirecto en los accionantes».*

*En la República Dominicana, de acuerdo con el artículo 185.1 de la Constitución, quien acciona en inconstitucionalidad contra las leyes ante el Tribunal Constitucional no actúa en virtud de un interés personal sino de un interés de la comunidad a la que pertenece; es decir, un interés general derivado de un derecho fundamental a la legalidad constitucional, tal como se infiere del artículo 6 de nuestra Carta Magna, que consagra el principio de la supremacía de la Constitución como el derecho ciudadano a la supremacía constitucional, y que se impone a todas las personas, órganos públicos y ciudadanos*

*Visto lo anterior se puede afirmar que la Constitución establece que su finalidad y la del Estado es la garantía efectiva de los derechos fundamentales, siendo nula de pleno derecho toda norma que viole la Constitución. En ese sentido, los accionantes tienen un interés legítimo y jurídicamente protegido en que se declare inconstitucional el artículo 101.2 de la Ley de Tránsito, toda vez que procura preservar la supremacía constitucional para el resguardo real de sus derechos*



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

*fundamentales y de todas las personas que conforman la sociedad dominicana. Quedando de esta manera acreditada la calidad de los mismos para interponer la presente acción.*

*Que el numeral 2 del artículo previamente citado, establece una limitación inconstitucional al derecho del trabajo, toda vez que la Carta Política de la República Dominicana dispone de manera clara y precisa en su artículo 62 lo siguiente: "El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado". (Resaltado y subrayado nuestro).*

*Que al tenor de lo precedente, el Estado no puede impedir que las personas trabajen para poder vivir dignamente, por lo que debe respetar entre otras cosas, su capacidad física e intelectual, no pudiendo discriminar el acceso al empleo por edad.*

*Que el trabajo es un medio de subsistencia para las personas ya que a través de él los seres humanos logran su satisfacción personal y la de sus dependientes, siendo sine qua non para la existencia de la humanidad.*

*Que la misma Constitución establece en su artículo 75, numeral 7, que es un deber de las personas "dedicarse a un trabajo digno, de su elección, a fin de proveer el sustento propio y el de su familia para alcanzar el perfeccionamiento de su personalidad y contribuir al bienestar y progreso de la sociedad".*



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Que, bajo la tesis anterior, se infiere que el Estado tiene la obligación de crear y promocionar políticas públicas orientadas a la consecución de ese fin. Verificándose entonces, que la norma atacada por esta acción tiene una finalidad contraria a la referida obligación constitucional, toda vez que limita y discrimina a un determinado grupo de personas.*

*Que la Constitución ha extendido la protección con relación al derecho al trabajo, incorporando en su texto la prohibición de la discriminación de cualquier tipo para acceder al trabajo.*

*Así las cosas, es más que evidente que la edad de una persona tal como indica el abogado Cirilo Guzmán: no determina que esta tenga pleno y efectivo usos de sus cinco sentidos, reflejos y facultades mentales, los cuales son necesarios para conducir un vehículo. Y que esta prohibición de la ley 63-17, es solo a choferes de vehículos del transporte público, exonerando los demás conductores. La ley no puede jamás crear desigualdad.*

*Que si bien es cierto que en determinadas ocupaciones laborales las personas tienen derecho a jubilarse a los sesenta y cinco (65) años de edad, recibiendo una pensión en la mayoría de los casos, no menos cierto es que los choferes de transporte público no corren con la misma suerte, esa es la realidad social. A estas personas, que han dedicado toda su vida a esa labor, no se les garantiza ningún tipo de remuneración económica para la subsistencia personal y de su familia, en caso de ser retirados.*

*Que la prohibición genera una desigualdad entre los choferes del ámbito público y privado, toda vez que la restricción solamente es para los que se dedican al transporte de carácter público, contraviniendo esta*





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*disposición el principio a la igualdad establecido en la constitución, el cual es desarrollado en el artículo 39 de la carta sustantiva estableciendo lo siguiente:*

*Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal.*

*Que el artículo citado en el párrafo precedente, en sus numerales 1 y 3 establece lo siguiente:*

*1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;*

*3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión"; (Subrayado y resaltado nuestro)*

*Consagrada la dignidad de la persona como valor superior del ordenamiento jurídico de la República Dominicana, si una norma con rango de ley contraviniera de cualquier forma aquel valor, sería contraria a la Constitución.*

*En conclusión, el precepto atacado por medio de la presente acción vulnera entre otros, los siguientes derechos fundamentales: i) Derecho al trabajo: por la limitación que realiza a personas con cierta edad; ii)*



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

*Derecho a la igualdad: por realizar la prohibición solo al sector público no así al privado; iii) Dignidad humana: por afectar a los derechos antes mencionado, lo que se traduce en que las personas en el rango de edad prohibida por la norma no puedan desarrollarse de manera integral, al no poder ser productivo a través del trabajo.*

*PRIMERO: En cuanto a la forma, DECLARAR BUENA Y VÁLIDA la presente acción directa de inconstitucionalidad, por ajustarse a los preceptos constitucionales y legales establecidos en el marco jurídico de la República Dominicana. SEGUNDO: En cuanto al fondo, ACOGER, la presente acción y en consecuencia DECLARAR LA INCOSTITUCIONALIDAD del Art. 101.2 de la Ley núm. 63-17, por ser contrario a la constitución de la Republica Dominicana, votada y proclamada en fecha trece (13) de junio de (2015), en la Gaceta Oficial No. 10805, del 10 de julio de 2015.*

#### **4. Intervenciones oficiales**

##### **4.1. Opinión del Senado de la República**

El Senado de la República, en su escrito de opinión presentado ante este tribunal el veinte (20) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), expresa, entre otros motivos, lo siguiente:

*1. Que conforme al artículo 38 de la Constitución de la República, de fecha 13 de junio del año 2015, vigente al momento de ser sometido como proyecto de ley, la Ley No. 63-17, objeto de la presente opinión, tenían iniciativa de ley, los Senadores y Senadoras y 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**

*2. Que la Ley objeto de ésta opinión, originada en la Cámara de Diputados, fue depositada como Proyecto de Ley en el Senado de la República en fecha 24 de noviembre del año 2016, mediante el número de oficio No. 04875-2016-2020CD.*

*3. Que conforme a la Constitución de la República se procedió a tomar en consideración dicho proyecto de ley, remitiéndose a una Comisión Especial, siendo aprobado dicho proyecto en primera lectura con modificaciones el día 01 de febrero de 2017 y en segunda lectura con modificaciones el día 8 de febrero de 2017.*

*Dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado en cumplimiento de los artículos 39 y 40 de la Constitución de la República, del 13 de junio del año 2015, Constitución que regía al momento en que fue sancionada la Ley No.63-17 de Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana de fecha 24 de febrero de 2017, los cuales estipulan lo siguiente:*

*Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido a la Cámara de Diputados, para los fines correspondientes.*

*A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 63-17 de Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, de fecha 24 de febrero del año 2017, por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.*



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

El Senado concluye su escrito solicitando a este tribunal lo siguiente:

*PRIMERO: RATIFICAR en todas sus partes la opinión del SENADO DE LA REPÚBLICA, presentada y depositada por ante la Secretaría de ese honorable Tribunal Constitucional, contentiva del procedimiento y trámite legislativo realizado por el SENADO, al momento del estudio y sanción del proyecto de ley que creó la Ley No. 63-17, de Movilidad, Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial de la República Dominicana, de fecha 24 de febrero del año 2017, por lo que en cuanto a ese aspecto, el Senado de la República cumplió fiel y satisfactoriamente con el mandato constitucional y reglamentario requerido.*

*SEGUNDO: En cuanto al aspecto de fondo que indica la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad, incoada por Fundación para la Promoción de Estudios Legales (FUMPREL) y los señores Manuel Alejandro Bordas y Lorenzo Almonte Vizcaíno contra el artículo 101.2, de la Ley No. 63-17, de Movilidad, Transporte Terrestre, Transito y Seguridad Vial de la República Dominicana, de fecha 24 de febrero del año 2017, por la supuesta vulneración a los artículos 38, 39 y 62 de la Constitución de la República Dominicana, con el objeto de determinar si son contrarios o no a la Constitución, en cuanto a este aspecto, por las razones antes indicadas, lo dejamos a la soberana apreciación de este Honorable Tribunal, respecto de la inconstitucionalidad o no de los mismos.*

*TERCERO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia de que se trata, según lo establecido en el artículo 7, numeral 6, de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 4.2. Opinión de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados de la República, en su escrito de opinión depositado el veinte (20) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), expresa, entre otros motivos, lo siguiente:

*6.1.-El legislador, haciendo uso de sus atribuciones constitucionales, probó la Ley No.63-17, con el propósito de darle al país una nueva norma reguladora del tránsito, ajustada a los requerimientos de la sociedad actual, la cual conllevó más de 10 años de evaluación técnica y trabajo al diputado proponente, ingeniero Tobías Crespo y al equipo que le acompañó y sirvió de soporte.*

*6.2.- La accionante alega como argumento principal para sustentar su acción, que el artículo 101.1 de la nueva Ley de Tránsito, viola el derecho al trabajo de las personas que oscilan en las edades de menos de 21 años y mayores de 65, a causa de que quedan excluidas o inhabilitadas para recibir la licencia de conducir vehículos de transporte público de pasajeros.*

*6.3.- La realidad es que contrario a tales argumentos, conviene precisar que, el transporte de personas es una actividad de alto interés público para todos los Estados, incluido el dominicano, razón por la cual debe ser regulada. Obviamente, las edades de los conductores constituyen una de las regulaciones importantes.*

*6.4.- Tal es el caso de la Ley de Tránsito de Argentina, en la cual se exige más de 22 años de edad para la entrega de licencias de conducir "vehículos automotores de transporte público de personas modalidad autobús, buseta y microbús por edades". Además, esta categoría de licencia no le es*



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

*entregada por primera vez a ciudadanos que hayan cumplido los 65 años de edad, y en el caso que las hayan tenido con el tiempo de vigencia le es reducido de manera proporcional, y deben someterse a evaluaciones psicomotoras muy estrictas. Regulaciones muy parecidas han sido establecidas en las leyes de tránsito de Costa Rica, Colombia y España.*

*6.5.- En el caso de los jóvenes con menos de 21 años de edad, la explicación técnica es que constituye un riesgo para la seguridad de la vida de las personas, otorgar licencias y poner vehículos del transporte público en manos de personas inexpertas, sin experiencia. De ser permitido por el Estado, éste, dejaría de cumplir con una de sus funciones esenciales, que es la de salvaguardar el interés general.”*

*6.10.- En relación a la limitación que ha hecho el legislador de entregar licencias de conducir hasta los 65 años de edad, tiene su explicación en que, por lo general, a esa edad por una razón biológica ya han perdido habilidades psicomotoras, y además, le acompañan una serie de afecciones de salud que les resultaría muy difícil ejercer con efectividad una actividad, que en una sociedad como la dominicana, requiere que la persona que la ejerza se encuentre en óptimas condiciones físicas y mentales, de lo contrario, pondrían en riesgo la vida de cientos de pasajeros que a diario utilizan el transporte público para trasladarse a sus diversos destinos.*

*6.12.- De lo anterior se desprende, que la edad de 65 años fue la establecida por el Consejo Nacional de la Seguridad Social para el retiro y pensión de los trabajadores que han cotizado al sistema. Inclusive, la propia Ley No. 63-17, específicamente en su artículo 4, numeral 2, dispone un régimen de pensión y jubilación para el sector transporte público, de acuerdo a la normativa que rige la seguridad social, en aras de proteger a los choferes cuando llegan a la tercera edad, (...)*



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

*6.13.- Además, tal como se ha afirmado en el caso anterior, el accionante tampoco ha presentado personas de 65 años o más, de manera específica, a las cuales se les haya negado el acceso a una actividad laboral en el país, la regulación de referencia, contemplada en la nueva Ley de Tránsito, comprende a todos los ciudadanos por igual. Las razones antes señaladas, son más que suficientes para determinar que el texto legal atacado en inconstitucionalidad, no transgrede el derecho a la igualdad, artículo 39 de la Constitución, el derecho al trabajo, artículo 62, ni tampoco el derecho a la protección de las personas de la tercera edad, artículo 57.*

*6.16.- Como se ha indicado anteriormente, el transporte público de pasajeros es una actividad de interés general, razón por la cual, debe ser regulada por el Estado. Precisamente es lo que ha ocurrido con la limitación para la entrega de licencias de conducir a las personas que se dedican a esta actividad, y que son menores de 21 años y mayores de 65; en esencia, de lo que se trata es de salvaguardar la integridad física y emocional de los miles de ciudadanos que diariamente utilizan este servicio.*

*6.18.- Así las cosas, por las razones antes expuestas, queda claro, que el artículo 101.2 de la Ley No. 63-17, atacado en inconstitucionalidad, no violenta los derechos al trabajo, a la igualdad y el derecho a la protección de las personas de la tercera edad como se ha denunciado, motivos por los cuales la presente acción directa en inconstitucionalidad, debe ser rechazada por ese Honorable Tribunal.*

*7. Es conveniente destacar, que el trámite legislativo aplicado por la CAMARA DE DIPUTADOS para aprobar la Ley No. 63-17, atacada en inconstitucionalidad, relativo a la formación y efecto de las leyes, fue*



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

*llevado a cabo con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Constitución de la República.*

La Cámara de Diputados concluye su escrito solicitando a este tribunal lo siguiente:

*PRIMERO: ACOGER la opinión y conclusiones presentadas por la CAMARA DE DIPUTADOS, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad, interpuesta por la FUNDACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE ESTUDIOS LEGALES (FUNPREL), contra el artículo 101.2 de la Ley No. 63-17, de Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, por alegada violación de los artículos 38, 39 y 62 de la Constitución de la República, por estar hechas conforme a la normativa constitucional.*

*SEGUNDO: DECLARAR conforme a la Constitución, en cuanto al trámite de aprobación, la Ley No. 63-17, por haberse llevado a cabo con estricto apego a la Carta Política del Estado.*

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

*CUARTO: DECLARAR conforme con la Constitución el artículo 101.2 de la Ley No. 63-17, de Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, por los motivos antes indicados.*

*QUINTO: DECLARAR el proceso libre de costas por la naturaleza de la materia.*





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

**4.3. Opinión del procurador general de la República**

La Procuraduría General de la República, al emitir su dictamen en el Oficio núm. 004424, del trece (13) de octubre de dos mil diecisiete (2017) –recibido por el tribunal el veinticinco (25) de octubre de dos mil diecisiete (2017) –, expresa, entre otros, lo siguiente:

*a) Los accionantes no han expuesto en su escrito el perjuicio que les ha provocado las disposiciones del artículo 101.2 de la nueva Ley 63-17 sobre Movilidad, de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, para determinar que en su condición de Fundación para la Promoción de Estudios Legales, tienen un interés directo relacionado a las exigencias de la referida ley en el sector transporte público, motivo por el cual entendemos que la disposición del artículo 101.2 de la Ley 63-17 no le causa ningún perjuicio ni discriminación, al establecer que el conductor de transporte público de pasajeros deberá contar con un mínimo de veintiún (21) años de edad y un máximo de sesenta y cinco (65) años, además haciéndose acreditar de una escolaridad de educación básica, no poseer antecedentes penales, licencia de conducir con categoría correspondiente, haber pasado por una escuela de capacitación que lo acredite apto para realizar ese trabajo.*

*b) Los accionantes al invocar la vulneración del deber fundamental al trabajo consagrado en el artículo 75 numeral 7), de la Constitución, deja de lado lo establecido en el artículo 62 numeral 7), de la Constitución, que indica que la ley dispondrá todas las medidas mínimas que se consideren necesarias, incluyendo regulaciones especiales para el trabajo informal, y en el entendido de que el trabajo es una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado, y por vía de consecuencia está en la obligación de disponer todas las medidas y normativas legales en*



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

*protección y beneficio del interés general de la sociedad en su conjunto, tal como es el caso del transporte público, el cual es un servicio de utilidad pública y de interés social por el hecho de poner la suerte de miles de personas que hacen uso de ese servicio en manos de personas que no tengan las aptitudes psicofísicas y técnicas que eventualmente pongan en peligro su vida o su integridad física; en ese sentido, es facultad del legislador regular todas las disposiciones en procura de garantizar la seguridad de los usuarios del transporte, en virtud a lo consagrado en el artículo 40.15 de la Constitución Dominicana que dispone que la ley solo puede ordenar lo que justo y útil para la comunidad, lo cual se justifica por la gran incidencia de accidentes de tránsito, muchos de carácter catastrófico que existen en nuestro país, el cual es uno de mayor índice porcentual en el mundo en la ocurrencia de accidentes de tránsito, y como consecuencia constituyen una de la mayor causas de muerte.*

*Finalmente, se evidencia, que los accionantes no tienen un interés legítimo y jurídicamente protegido, para iniciar una acción directa en inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento, resolución y ordenanza, en virtud de las disposiciones contenidas en el artículo 185 numeral 1), de la Constitución de la República, proclamada en fecha 26 de enero de 2010, el cual reserva ese derecho al Presidente de la República, a una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. En ese sentido, la presente acción directa de inconstitucionalidad debe ser declarada inadmisibles. Por los motivos expuestos precedentemente y en virtud a las disposiciones contenidas en el artículo 185.1 de la Constitución Dominicana, y los artículos 36 y 37 de la Ley 137-11.*

El Ministerio Público concluye su escrito solicitando lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2017-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación para la Promoción de Estudios Legales (FUNPREL), Manuel Alejandro Bordas Nina y Lorenzo Almonte Vizcaíno contra el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17, sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, del veinticuatro (24) de febrero de dos mil diecisiete (2017).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Único: que sea declarada Inadmisible la Acción Directa de Inconstitucionalidad, (...) por improcedente y falta de calidad de los accionantes.*

#### **5. Pruebas documentales**

En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad no consta prueba aportada.

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

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla, el veinticuatro (24) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), compareciendo y presentando sus conclusiones la parte accionante y los representantes de Poder Legislativo - tanto de la Cámara de Diputados como del Senado- y de la Procuraduría General de la República, quedando el expediente en estado de fallo.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

#### **7. Competencia**

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad en virtud de lo que establecen los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 9, 36 y 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, modificada por la Ley núm. 145, del cuatro (4) de julio de dos mil once (2011).

Expediente núm. TC-01-2017-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación para la Promoción de Estudios Legales (FUNPREL), Manuel Alejandro Bordas Nina y Lorenzo Almonte Vizcaíno contra el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17, sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, del veinticuatro (24) de febrero de dos mil diecisiete (2017).



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

### **8. Legitimación activa o calidad del accionante**

**8.1.** 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 por la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos, en este caso, de justicia constitucional.

b. En la República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), se 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 condicionamiento alguno, a fin de que este último expurgue del ordenamiento jurídico 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.



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

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. Ahora bien, desde la primera sentencia dictada por este tribunal en el marco de un recurso de inconstitucionalidad (Sentencia TC/0047/12), estos requisitos han sido aplicados con diversos matices.

f. En este orden, a los fines de reducir esa brecha en la interpretación de los requisitos que establece el citado artículo 37 de la Ley núm. 137-11, este tribunal adoptó la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), mediante la cual se precisan los criterios aplicables para valorar la legitimación activa de los accionantes. En efecto, de ahora en adelante, atendiendo al criterio sentando por la citada Sentencia TC/0345/19, tanto la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia con lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana.

g. 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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, *en consecuencia, se trata 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.*

h. En el caso concreto, atendiendo a que la parte accionante constituye una persona jurídica, procederemos a verificar el cumplimiento de los requisitos que han sido precisados por la jurisprudencia para estos casos. En este orden, hemos podido comprobar que FUNPREL está constituida y registrada conforme a la ley y que, siendo su objeto la realización de estudios jurídicos, la impugnación en inconstitucionalidad de la norma atacada forma parte de su objeto social, lo cual conduce al reconocimiento de su legitimación activa para accionar en el presente proceso.

### **9. Sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad**

**9.1.** La acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para impugnar los actos jurídicos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11 -leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas-. Por su parte, la presente acción tiene como finalidad la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma con rango de ley, en concreto, la contenida en el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17.

**9.2.** En este sentido, tal como ha sido indicado, la parte accionante señala que el numeral 2), del artículo 101, de la Ley núm. 63-17, es contrario a los derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad y a la dignidad humana. A continuación,



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

haremos un análisis de constitucionalidad atendiendo a los argumentos invocados por la FUNPREL.

**9.3.** En relación con la presunta vulneración del derecho al trabajo los accionantes invocan lo siguiente:

*...el numeral 2 del artículo previamente citado, [artículo 101 Ley núm. 63-17] establece una limitación inconstitucional al derecho al trabajo, toda vez que la Carta Política de la República Dominicana dispone de manera clara y precisa en su artículo 62 lo siguiente: “El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado.*

*[...] el Estado no puede impedir que las personas trabajen para poder vivir dignamente, por lo que debe respetar entre otras cosas, su capacidad física e intelectual, no pudiendo discriminar el acceso al empleo por edad.”*

**9.4.** Con respecto al contenido esencial de este derecho, Díez-Picazo señala que *el valor o bien jurídico protegido por el derecho al trabajo es la vita activa, entendida como el despliegue de las energías individuales a fin de producir bienes y servicios de toda índole; y ello tanto para ganarse el sustento como, más en general, para desarrollar la propia personalidad. (Díez-Picazo, 2013, pág. 487)*. En efecto, tal como señala el referido autor, el derecho al trabajo no solo protege el derecho a producir bienes y/o servicios que nos permitan vivir dignamente, sino también que constituye un medio para desarrollarnos como personas a través de la realización de tareas afín con nuestras competencias, de



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

manera tal que trabajar no es solo un medio para mantenerse, sino también un camino para la perfección del espíritu.

**9.5.** En este orden, el referido artículo 62 de la Constitución prohíbe toda clase de discriminación, señalando, expresamente, en su numeral 5) que *se prohíbe toda clase de discriminación para acceder al empleo o durante la prestación del servicio, salvo las excepciones previstas por la ley con fines de proteger al trabajador o trabajadora*. Es así que, de acuerdo con la precitada disposición normativa, la adopción de cualquier medida que pudiera dar lugar a un tratamiento diferenciado debe estar prevista en una norma con rango de ley y debe tener por finalidad la *de proteger al trabajador o trabajadora*.

**9.6.** En este orden, a continuación, someteremos la norma impugnada al *test* de la razonabilidad, a los fines de determinar si la misma se justifica de acuerdo con nuestro orden constitucional. El principio de la razonabilidad prescrito en el numeral 15, del artículo 40 de la Constitución dominicana, que establece lo que sigue: *a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica*, el Tribunal Constitucional es del criterio que procede someter la norma atacada al *test* de razonabilidad, conforme a la práctica que se viene siguiendo en las más variadas jurisdicciones constitucionales comparadas.

**9.7.** El principio de la razonabilidad prescrito en el numeral 15, del artículo 40, de la Constitución dominicana, establece lo que sigue: “a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica”; por tanto el Tribunal Constitucional es del criterio que procede someter la norma atacada al





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

test de razonabilidad, conforme a la práctica que se viene siguiendo en las más variadas jurisdicciones constitucionales comparadas.

**9.8.** En este sentido, de acuerdo con el precedente fijado en la Sentencia TC/0044/12, del veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012), el Tribunal Constitucional ha establecido que, por la alegada violación al principio de razonabilidad de la norma cuestionada como inconstitucional, es oportuno someter la misma a un examen, en la cual se pueda establecer si dicho texto normativo cumple con los parámetros constitucionales exigidos por el numeral 15, del artículo 40, de la Carta Magna.

*1. El análisis del fin buscado por la medida, 2. el análisis del medio empleado y 3. el análisis de la relación entre el medio y el fin". 8 Cada uno de estos pasos busca absolver diversas preguntas, según se trate de un test estricto, intermedio o leve (...) El test leve se limita a establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo esta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita cuando el test es leve, por una parte, a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por otra, a establecer si el medio escogido es adecuado, esto es, idóneo para alcanzar el fin propuesto. Este es, por así decirlo, el punto de partida o de arranque en el análisis de la razonabilidad (...) De ahí que preguntarse qué se busca con una norma (análisis de la finalidad), cómo se va a lograr lo buscado (análisis del medio) y qué tan propicia es la medida para alcanzar lo buscado (análisis de la relación medio-fin), sean criterios elementales para determinar si la afectación de la igualdad, u otro derecho fundamental, es razonable y, por lo tanto, constitucional o arbitraria.*



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

**9.9.** El Tribunal Constitucional a través de la Sentencia TC/0049/13, del nueve (9) de abril de dos mil trece (2013), ha fijado que el *test* de razonabilidad sigue pasos precisos que le estampan objetividad al análisis de constitucionalidad. La jurisprudencia nacional encabezada por la Sentencia TC/0049/13, del nueve (9) de abril de dos mil trece (2013), desarrolló el test en tres pasos: *a) El análisis del fin buscado por la medida; b) El análisis del medio empleado y c) el análisis de la relación entre medio y fin.*

**9.10.** Con respecto al primer criterio del *test* de razonabilidad relativo a “*el análisis del fin buscado con la medida*”, lo primero que habría de destacarse es que el código laboral no establece una edad máxima límite para trabajar, encontrándose algunas previsiones especiales a este respecto en la Constitución para el ejercicio de determinadas funciones públicas<sup>1</sup>. Por lo que respecta al requisito establecido en el artículo 62.5 de la Constitución dominicana, este tribunal advierte que el impugnado artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17 no hace referencia a las razones que justifican la previsión de una edad máxima para dedicarse a la conducción del transporte público, tampoco en los considerandos ni demás artículos de la misma.

**9.11.** Por su parte, la Cámara de Diputados, para justificar la pertinencia de la norma impugnada señala en su dictamen que los sesenta y cinco (65) años fue la edad establecida por el Consejo Nacional de Seguridad Social para el retiro y pensión de los trabajadores que han cotizado al sistema. Sobre este aspecto, este tribunal considera necesario indicar que, de acuerdo con la ley general vigente en materia de pensiones, Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, del nueve (9) de mayo de dos mil uno (2001)

---

<sup>1</sup> En este sentido, por ejemplo, la Constitución señala que la edad mínima para ser presidente de la República es de 30 años (artículo 123.2), veinticinco años para ser senador o diputado (artículos 79 y 82 CD); mientras que determina como edad de retiro de los jueces del Tribunal Constitucional y de la Suprema Corte de Justicia los 75 años (artículo 151.2 puesto en relación con el 187 de la Constitución).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(en adelante, “Ley núm. 87-01”), para que los asalariados vinculados al sistema de capitalización individual puedan acceder a la pensión, es necesario cumplir con los requisitos de tener sesenta (60) años de edad y trescientos sesenta (360) cotizaciones, de manera tal que el cumplimiento de uno solo de estos requisitos no da acceso a la pensión<sup>2</sup>. Es así que las personas que habiendo alcanzado la edad de los sesenta (60) años y aun no dispongan de las trescientos sesenta (360) cotizaciones tienen la opción de seguir empleados hasta alcanzar las cotizaciones necesarias o bien solicitar la devolución de las aportaciones realizadas.

**9.12.** De manera que el establecimiento de los sesenta (60) años como edad mínima para acceder a la pensión no significa, a diferencia de como alude la Cámara de Diputados, que una vez alcanzada la misma la persona no se encuentra en condiciones de seguir laborando, sino que lo que se persigue es que, realizadas las trescientos sesenta (360) cotizaciones exigidas y acreditada esa edad mínima, las personas que hayan aportado al sistema el equivalente a treinta (30) años de trabajo hayan conseguido acumular lo suficiente para garantizarse una tercera edad digna, para que, si así lo quieren, opten por no tener que trabajar.

**9.13.** Este beneficio del que disfrutaban los asalariados conforme a las normas legales que han sido aprobadas a los fines de consolidar el Estado Social de Derecho que nuestra constitución proclama lastimosamente no ha alcanzado todavía a todos los sectores de la sociedad dominicana, motivo por el cual muchas personas tienen no solo las condiciones físicas y mentales para seguir haciéndolo, sino también la necesidad de mantenerse activos para poder

---

<sup>2</sup> Art. 45 de la Ley núm. 87-01- Pensión por vejez La pensión por vejez comprende la protección del pensionado y de sus sobrevivientes. Se adquiere derecho a una pensión por vejez, cuando el afiliado acredite:

a) Tener la edad de sesenta (60) años y haber cotizado durante un mínimo de trescientos sesenta (360) meses; o  
b) Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años y acumulado un fondo que le permita disfrutar de una jubilación superior al cincuenta por ciento (50%) de la pensión mínima.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

subsistir. Al respecto, por ejemplo, el párrafo tercero de la Recomendación R162 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de la que el país es miembro, Recomendación sobre los trabajadores de edad, adoptada en Ginebra, 66ª reunión CIT del veintitrés (23) de junio de mil novecientos ochenta (1980), suscrita por la República Dominicana, establece que *en el marco de una política nacional destinada a promover la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores, sea cual fuere su edad, y en el marco de su legislación y práctica relativas a tal política, todo Miembro debería adoptar medidas para impedir la discriminación respecto de los trabajadores de edad en materia de empleo y de ocupación.*

**9.14.** En este orden, el Tribunal Constitucional español, en su Sentencia 22/1981, del dos (2) de julio de mil novecientos ochenta y uno (1981), en relación con un supuesto parecido al actualmente planteado en el que se impugnaba la disposición adicional quinta de la Ley núm. 8/1980, del diez (10) de marzo de mil novecientos ochenta (1980), del Estatuto de los Trabajadores, que establecía la jubilación forzosa a los setenta (70) años de edad, precisó las siguientes cuestiones para motivar la inconstitucionalidad de dicha norma que limitaba la libertad de trabajar basada,, exclusivamente en el criterio de la edad:

*...no cabe duda de que algunas actividades exigen unas condiciones físicas o intelectuales que el transcurso del tiempo puede menoscabar, por lo que en estos casos puede presumirse razonablemente que esa disminución de facultades resulta ya patente a una edad determinada y sobre esta base establecerse la extinción de la relación laboral. Pero, dadas las distintas aptitudes requeridas en las diversas actividades laborales, lo que ya no es razonable es presumir esa ineptitud con carácter general y a una misma edad para todos los trabajadores cualquiera que sea el sector económico en que se hallen integrados y el tipo de actividad que dentro de él desarrollen. Y aún más difícil resulta*



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

*alegar esa ineptitud para justificar una limitación al derecho al trabajo si se tiene en cuenta que se presume no de todos los ciudadanos que alcanzan una edad determinada, sino sólo de los trabajadores por cuenta ajena a que se refiere el art. 1 del Estatuto de los Trabajadores que no se hallen expresamente excluidos del ámbito regulado por dicha Ley, de tal suerte que esa presunción de ineptitud desaparece si al llegar a la edad fijada el trabajador ejerciere libremente la misma actividad profesional. En cualquier caso, la incapacitación generalizada para trabajar basada en una presunción de ineptitud iuris et iure carecería de base constitucional, pues afecta a la raíz misma del derecho al trabajo entendido como libertad de trabajar, anulando de hecho su contenido esencial. (el subrayado es nuestro).*

**9.15.** Del examen de esta doctrina comparada, se advierte que es contraria a la constitución toda norma que anule el contenido esencial de la libertad de trabajar basada en una “presunción de ineptitud basada en la edad”. Este, junto a otros argumentos condujeron a la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma impugnada por vulnerar el derecho al trabajo.

**9.16.** De igual forma, hemos revisado la legislación vigente en materia de tránsito en algunos países de Iberoamérica y hemos constatado que en ninguno de ellos se establecen criterios basados exclusivamente en la edad. A continuación, presentaremos lo señalado por las normativas de derecho comparado revisadas:

País	Normativa	Criterio establecido
Argentina	Ley núm. 24.449, de Tránsito, publicada el 6 de febrero de 1995.	Art. 13.c) Las licencias podrán otorgarse con una validez de hasta CINCO (5) años, debiendo en cada renovación aprobar el examen psicofísico. [...]



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

		Art. 13.e) A partir de la edad de SESENTA y CINCO (65) años se reducirá la vigencia de la Licencia Nacional de Conducir. La autoridad expedidora determinará, según los casos, los periodos de vigencia de las mismas, dentro de los parámetros que establezca la reglamentación.
Colombia	Ley núm. 769, por la que se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones, de fecha 6 de agosto de 2002.	Artículo 22: Vigencia de la licencia de conducción. Las licencias de conducción para vehículos particulares tendrán una vigencia indefinida. Las licencias de conducción para vehículos de servicio público tendrán una vigencia de 3 años, al cabo de los cuales se solicitará su renovación adjuntando un nuevo certificado de aptitud física y mental y el registro de información sobre infracciones de tránsito del período vencido. Párrafo: Todos los conductores de servicio público mayores de 65 años deberán renovar su licencia de conducción anualmente, demostrando su aptitud mediante certificación competente e idónea.
Costa Rica	Ley de Tránsito por vías públicas terrestres y seguridad vial, Ley núm. 9078,	Artículo 92: Vigencia de la licencia de conducir. a) Cuando se expida por primera vez, su vigencia será de tres años. b) Cuando se expida por renovación, se aplicará lo siguiente:



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

	<p>del 26 de octubre del 2012.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>i. Si al momento de renovar la licencia el conductor ha acumulado cuatro puntos o menos, de conformidad con el sistema definido en el artículo 134 de esta ley, la renovación de su vigencia será por seis años. Además, el conductor solo deberá cancelar el equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor de la renovación de la licencia.</li><li>ii. Si al momento de renovar la licencia el conductor ha acumulado entre cinco y ocho puntos, de conformidad con el sistema definido en el artículo 134 de esta ley, la renovación de su vigencia será por cuatro años. Además, el conductor deberá realizar un curso de sensibilización y reeducación vial, cuyas condiciones se establecerán reglamentariamente.</li><li>iii. Si al momento de renovar la licencia el conductor ha acumulado entre nueve y once puntos, de conformidad con el sistema definido en el artículo</li></ul>
--	------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



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

		<p>134 de esta ley, la renovación de su vigencia será de tres años. Además, el conductor deberá asistir a un curso de sensibilización y reeducación vial, cuyas condiciones se establecerán reglamentariamente.</p> <p>iv. Los puntos serán acumulados, únicamente, durante el período de vigencia de la licencia de conducir respectiva; al momento de la renovación se reiniciará el computo de puntos.</p> <p>c) Cuando se expida por reacreditación, su vigencia será de tres años.</p> <p>(en Costa Rica no se establece límite de edad máxima para expedición de licencia por primera vez o renovación).</p>
España	<p>Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores.</p>	<p>Artículo 4: Clases de permiso de conducción y edad requerida para obtenerlo:</p> <p>2. El permiso de conducción será de las siguientes clases:</p> <p>1) El permiso de conducción de la clase D1 autoriza para conducir automóviles diseñados y construidos para el transporte de no más de dieciséis pasajeros además del conductor y cuya longitud máxima no</p>





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

		<p>exceda de ocho metros. Dichos automóviles podrán llevar enganchado un remolque cuya masa máxima autorizada no exceda de 750 kg. La edad mínima para obtenerlo será de veintiún años cumplidos.</p> <p>m) El permiso de conducción de la clase D1 + E autoriza para conducir conjuntos de vehículos acoplados compuestos por un vehículo tractor de los que autoriza a conducir el permiso de la clase D1 y un remolque cuya masa máxima autorizada exceda de 750 kg, sin perjuicio de las disposiciones que las normas de aprobación de tipo establezcan para estos vehículos. La edad mínima para obtenerlo será de veintiún años cumplidos.</p> <p>n) El permiso de conducción de la clase D autoriza para conducir automóviles diseñados y construidos para el transporte de más de ocho pasajeros además del conductor. Dichos automóviles podrán llevar enganchado un remolque cuya masa máxima autorizada no exceda de 750 kg. La edad mínima para obtenerlo será de veinticuatro años cumplidos.</p> <p>Artículo 12. Vigencia del permiso y de la licencia de conducción.</p>
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



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

		<p>1. El permiso de conducción de las clases C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D y D+ E tendrá un período de vigencia de cinco años mientras su titular no cumpla los sesenta y cinco años y de tres años a partir de esa edad.</p>
Perú	Aprueba el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC. DECRETO, de fecha 22 de abril de 2009:	<p>Artículo 29.- Requisitos para la habilitación como conductor del servicio de transporte terrestre. Para ser habilitado como conductor de vehículos destinados a la presentación del servicio de transporte terrestre, y mantener tal condición, el conductor debe cumplir con los siguientes requisitos:</p> <p>29.1 Ser titular de una Licencia de Conducir de la categoría prevista en el RLC y que la misma se encuentre vigente.</p> <p>29.2. No superar la edad máxima para conducir vehículos del servicio de transporte, la misma que queda fijada en ochenta (80) años.</p> <p>A partir de los 65 años, el conductor del servicio de transporte deberá rendir y aprobar los exámenes médicos semestrales que establezca la Dirección General de Transporte Terrestre (DGTT). La no presentación de estos exámenes, implica la inmediata inhabilitación del conductor para el servicio de transporte terrestre.</p>



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

		29.3 Encontrarse en aptitud física y psicológica para conducir vehículos de transporte. Estas condiciones son evaluadas mediante el examen médico que debe realizarse con ocasión de los trámites relacionados a la licencia de conducir y mediante los exámenes médicos aleatorios destinados a comprobar la aptitud psicofísica del conductor.
--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**9.17.** Como se observa, en ninguno de los países consultados se establece una edad límite de sesenta y cinco (65) años para los choferes de vehículos de transporte público. El factor en común que sí comportan estas normas en materia de autorización es el aumento significativo de los controles de supervisión administrativa para los conductores de servicio de transporte público que superan la edad de los sesenta y cinco (65) años, obligándoles a hacer renovaciones más periódicas que incluyan las correspondientes pruebas de aptitud que acrediten su competencia para seguir dedicándose a la actividad del transporte público. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, ni siquiera se establece condiciones especiales para los conductores de servicios públicos mayores de sesenta y cinco (65) años, sino que les resulta de aplicación el proceso de autorización general basado en un sistema de puntos, que mide la calidad de la conducción de todas las personas que portan licencia de conducir.

**9.18.** En República Dominicana, en virtud del contenido esencial del derecho al trabajo, así como de nuestro compromiso de cumplir con todas las disposiciones y recomendaciones suscritas por el país con la OIT, antes que poner trabas innecesarias a las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad, debe actuar con razonabilidad valorando cada elemento que integra la norma –y de manera especial aquellas que tienen como finalidad la



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

restricción de derechos— para determinar su pertinencia, ya que el derecho al trabajo en su condición de derecho económico y social está protegido por el principio de progresividad y la cláusula de no retroceso que impiden a las instituciones del Estado desmejorar las condiciones originalmente preestablecidas, salvo razones rigurosamente justificadas.

**9.19.** En el caso concreto, en relación con las limitaciones que incorpora el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17 para el desarrollo de la actividad de chofer de transporte público, este tribunal es del criterio de que las mismas no cumplen con el requisito establecido en el previamente citado artículo 62.5) de la Constitución, así como tampoco con el primer criterio del *test* de razonabilidad, ya que la ley no prevé cuales serían las razones de protección al trabajador con base en las cuales se restringe el ejercicio del derecho al trabajo, ni las razones que justifiquen dicha medida. Téngase en cuenta que la propia constitución, en su artículo 57, establece que *la familia, la sociedad y el Estado concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.*

**9.20.** En este orden ya se ha pronunciado este tribunal declarando la inconstitucionalidad de una norma que limita el acceso al disfrute de un derecho fundamental basada en una medida discriminatoria en relación con la edad. Al respecto, a través de su Sentencia TC/0093/12 este tribunal estableció lo siguiente:

*9.3.4. Asimismo, se ha podido advertir que la modificación unilateral introducida por el literal a), del artículo 1, del referido Decreto No. 452-02 a los contratos de viviendas de interés social en el sentido de que los beneficiarios deberán tener como límite para el pago de las cuotas fijadas la edad de setenta (70) años, constituye una disposición discriminante en perjuicio de las personas envejecientes que no se*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*corresponde con las (sic) obligación constitucional que pesa sobre el Estado de protección a las personas de la tercera edad (artículo 57 de la Constitución de la República), ni con la letra y espíritu del artículo 10 de la Ley No. 352-98, de fecha quince (15) de agosto del mil novecientos noventa y ocho (1998) sobre Protección de la Persona Envejeciente que reza de la siguiente manera: “Artículo 10.- Todo(a) envejeciente tiene derecho a una vivienda digna y adecuada. El Instituto Nacional de la Vivienda, la Administración General de Bienes Nacionales y las demás entidades públicas relacionadas con la vivienda, le proveerán mayores facilidades de financiamiento para la obtención de su vivienda (...)”. Al establecer el Decreto en cuestión, que el límite de pago de las cuotas de las viviendas de interés social deberán ser pagadas antes del beneficiario cumplir los setenta (70) años, está excluyendo por razones de edad a potenciales propietarios de viviendas que no pudieran pagar la totalidad de las cuotas antes de llegar a esa edad, limitación ésta que no está contemplada en la ley que rige la materia y que además no fue consignada en el contrato, por lo que la misma deviene en inconstitucional al resultar discriminante para la población en dicho rango de edad.”*

**9.21.** Y es que resultaría contradictorio el hecho de que, por un lado, la Constitución, en su artículo 57, establezca como deber del Estado la promoción de las personas de la tercera edad en la vida activa, mientras que, por el otro, el Congreso apruebe una ley que limite el acceso al disfrute de cualquier derecho fundamental basado exclusivamente en el criterio de la edad. En este sentido, en ocasión del dictamen de la referida Sentencia TC/0093/12 el tribunal también precisó lo siguiente:

*Dichas condiciones de accesibilidad a la propiedad de las viviendas de interés social revisten, por la naturaleza prestacional del derecho a la*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*vivienda digna como derecho social, de una protección jurídica especial -respecto de otros derechos fundamentales- sustentada esencialmente sobre la base del principio de progresividad y la cláusula de no retroceso en materia de derechos económicos, sociales y culturales que impide a las instituciones del Estado desmejorar las condiciones originalmente preestablecidas salvo razones rigurosamente justificadas. Tal es el criterio que en ese sentido desarrolla la jurisprudencia constitucional comparada: “La denominada cláusula de no retroceso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, supone que una vez logrados ciertos avances en la concreción de los derechos económicos, sociales y culturales en medidas de carácter legislativo o reglamentario, las condiciones preestablecidas no pueden ser desmejoradas sin el cumplimiento de una rigurosa carga justificativa por las autoridades competentes...En ciertos casos el mandato de progresividad y la prohibición de medidas regresivas puede estar en estrecha conexión con el principio de confianza legítima, pues en última instancia ambos presentan un elemento común cual es el respeto por parte de las autoridades estatales del marco jurídico o fáctico previamente creado para la satisfacción de derechos prestacionales. También desde la perspectiva del principio de confianza legítima es reprochable el cambio intempestivo de las condiciones previamente definidas por la Administración para la satisfacción de derechos prestacionales, y a ésta en todo caso le corresponde la carga argumentativa de justificar el cambio intempestivo de las reglas de juego inicialmente acordadas [Sent. T-1318/05, del catorce (14) de diciembre de dos mil cinco (2005); Corte Constitucional de Colombia].*

**9.22.** Con respecto al segundo criterio del *test* de razonabilidad relativo a “*el análisis del medio empleado*”, este tribunal entiende que incurre en un error la norma impugnada al partir del establecimiento de una edad límite máxima para



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dedicarse a la conducción de vehículos de transporte público como parámetro para mejorar la seguridad del tránsito. En efecto, también en relación con este criterio, este tribunal considera discriminatorio, conforme al previamente citado artículo 62.5 CD, el hecho de establecer una limitación del acceso al disfrute del derecho fundamental al trabajo –derecho que también constituye un deber y una función social del Estado– basado en el criterio de la edad. Téngase en cuenta que, conforme ha aumentado la esperanza de vida de los dominicanos –situada en los setenta y cuatro (74) para el dos mil dieciséis (2016), de acuerdo con el Banco Mundial<sup>3</sup>– es importante establecer las condiciones para que las personas envejecientes se mantengan activas el mayor tiempo posible, conforme señala el artículo 57 de la Constitución dominicana. Y es que hoy en día, gracias a los avances en la medicina, podríamos encontrar personas mayores de sesenta y cinco (65) años en perfecto estado de salud y en mejores condiciones físicas y mentales que pertenecen a grupos etarios de menor edad, para el desarrollo de la actividad de chofer de transporte público así como cualquier otra actividad, razón por la que el establecimiento de un criterio basado exclusivamente en la edad resulta contrario a los valores que reconoce nuestra constitución y, en concreto, al derecho al trabajo constitucionalmente reconocido como derecho fundamental en el artículo 62 de la Constitución dominicana. Basado en estos argumentos hemos de concluir que la norma impugnada tampoco acredita el cumplimiento del segundo criterio del *test* de razonabilidad.

**9.23.** La relación con el tercer criterio del *test* entendemos que no es necesario pronunciarse ya que, tal como ha sido señalado *supra*, ni el fin buscado con la medida ni el medio empleado para hacerlo efectivo se cumplen con la norma impugnada, por lo que resulta irrelevante hacer una relación entre los dos primeros criterios. De igual forma, al considerarse contrario al derecho al

---

<sup>3</sup>Tomado de la página web: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN> Consultada por última vez el día ocho de abril de 2019.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trabajo consagrado constitucionalmente en el artículo 62, tampoco es necesario verificar si se vulneran los demás derechos invocados por los accionantes. Basado en estos criterios este tribunal procede a declarar no conforme con la Constitución de la República del artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17 en cuanto a establecer la edad máxima de sesenta y cinco (65) años para dedicarse a la actividad de chofer de transporte público.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Alba Luisa Beard Marcos y Ana Isabel Bonilla Hernández, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos y Wilson Gómez Ramírez, así como el voto particular de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

### **DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** buena y válida, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fundación para la Promoción de Estudios Legales (FUNPREL), Manuel Alejandro Bordas Nina y Lorenzo Almonte Vizcaíno Consuegra el veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), contra el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17.

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo, la acción descrita en el ordinal anterior y, en consecuencia, declarar no conforme con la Constitución la disposición contenida en el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17.





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

**TERCERO: DECLARAR** los procedimientos de este proceso libres 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, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de esta sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, la Fundación para la Promoción de Estudios Legales (FUNPREL), Manuel Alejandro Bordas Nina y Lorenzo Almonte Vizcaíno Consuegra; al Senado de la República, Cámara de Diputados y a la Procuraduría General de la República.

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

Firmada: Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto, en funciones de Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

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

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



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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, se trata de una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Fundación para la Promoción de Estudios Legales (FUNPREL), Manuel Alejandro Bordas Nina y Lorenzo Almonte Vizcaíno contra el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17, sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, del veinticuatro (24) de febrero de dos mil diecisiete (2017).
2. Mediante la decisión tomada por la mayoría de este tribunal se acoge dicha acción y se declara no conforme a la Constitución el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17, sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, del veinticuatro (24) de febrero de dos mil diecisiete (2017), al considerarse contrario al derecho al trabajo consagrado constitucionalmente en el artículo 62, decisión que nosotros compartimos.
3. Sin embargo, haremos valer un voto salvado, porque consideramos incorrecta la argumentación desarrollada respecto de la legitimación de las personas físicas para accionar en inconstitucionalidad.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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

5. 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.

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

7. Los sistemas cerrados en materia de legitimación para accionar en inconstitucionalidad rigen en la mayoría de los países de Europa. Así, a modo de ejemplo, se puede hacer referencia al modelo alemán y al modelo español,



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

en los cuales sólo determinados órganos políticos pueden apoderar al Tribunal Constitucional, no así los particulares.

8. En efecto, en el modelo alemán sólo están legitimados para accionar en inconstitucionalidad el gobierno federal, un gobierno de un Land o un tercio de los miembros del Bundestag, según se establece en el artículo 93.1, núm. 2, artículos 13, núm. 6 y 76 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal.<sup>4</sup> Como se advierte, este sistema es aún más cerrado que el español, en la medida que, por una parte, el órgano equivalente al defensor del pueblo carece de dicha capacidad procesal y, por otra parte, solo una de las dos cámaras que componen el Parlamento tienen legitimación, en la medida de que Bundesrat carece de dicha legitimación.

9. El modelo español sigue esta misma tendencia, ya que puede accionar en inconstitucionalidad el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados o 50 senadores y los Órganos colegiados ejecutivos de la Comunidades Autónomas.<sup>5</sup> Como se aprecia, la posibilidad de que un ciudadano pueda apoderar al Tribunal Constitucional en este modelo está cerrada.

10. 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,

---

<sup>4</sup> Peter Häberle, El Tribunal Constitucional como Tribunal Ciudadano, El recurso constitucional de amparo, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2005, p. 97. Traducción y estudio preliminar de Joaquín Brage Camazano

<sup>5</sup> Véase Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 746-747. Véase, igualmente, el artículo 162 de la Constitución española. Véase igualmente, a Francisco Tomás y Valiente, Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p.42.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

materia en la cual el acceso al Tribunal Constitucional es un derecho de todos, tal y como de manera categórica lo afirma Peter Häberle.<sup>6</sup>

11. En este mismo orden, para Peter Häberle, la restricción del acceso al Tribunal Constitucional Federal alemán en materia de control abstracto de constitucionalidad tiene una justificación, la cual está referida a las trascendentes consecuencias que tienen para el sistema democrático las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional Federal alemán, cuando resuelve una acción directa de inconstitucionalidad.<sup>7</sup>

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

13. Los modelos semi abiertos abundan en el Continente Americano, tal y como podremos apreciar en los párrafos que siguen. Un buen ejemplo de sistema semiabierto lo constituye el que existe en Ecuador que prevé la legitimación de un ciudadano, condicionada a un informe favorable de procedencia por parte del Defensor del Pueblo<sup>8</sup>; en este modelo también se le reconoce legitimación a un grupo de mil ciudadanos; mientras que en el modelo

---

<sup>6</sup> Peter Häberle, IBIDEM, p.96

<sup>7</sup> Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98

<sup>8</sup> Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 330



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

peruano cinco mil ciudadanos pueden accionar.<sup>9</sup> Entendemos que son ejemplos válidos de sistemas semiabierto, porque si bien se condiciona la legitimación de un solo ciudadano, o se exige un número determinado de estos, dicha facultad no es exclusiva de órganos políticos.

14. 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.

15. Los sistemas que se consideran abiertos son aquellos en los cuales la sola condición de ciudadanos habilita para accionar en inconstitucionalidad, configurándose de esta forma, la figura de la “acción popular”<sup>10</sup>. Se trata de un

---

<sup>9</sup> Humberto Nogueira Alcalá, *Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur*, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)

<sup>10</sup> Uno de los temas a los cuales el gran jurista austríaco, Hans Kelsen, prestó atención fue el relativo a la acción popular, respecto de la cual hizo las consideraciones que indicamos a continuación: La más fuerte garantía consistiría, ciertamente, en autorizar una acción popular: así, el Tribunal Constitucional estaría obligado a proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción, en especial las leyes y los reglamentos, a solicitud de cualquier particular. Es de esta manera como el interés político que existe en la *eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente la más radical satisfacción. No se puede, sin embargo, recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos. Pero, sigue diciendo el autor, Sería muy oportuno acercar un poco el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante el Tribunal Constitucional, a una acción popular, 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*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano<sup>11</sup> y el venezolano.<sup>12</sup>

16. Respecto del sistema venezolano, conviene destacar que la figura de la acción popular tiene un origen pretoriano, en la medida que la Sala Constitucional de ese país la configuró a partir del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo contenido es el siguiente: “Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”.<sup>13</sup>

17. 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.

---

<sup>11</sup> Humberto Nogueira Alcalá, *IBIDEM*, p. 332. En los artículos 241.2, 241.4 y 241.5 de la Constitución colombiana se establece lo siguiente: “Art. 241.2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de procedimiento en su formación. Art.241.4 Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 241.5 Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación”.

<sup>12</sup> Humberto Nogueira Alcalá, *IBIDEM*, p. 332-33. La acción popular que se predica en el sistema venezolano fue deducida del artículo del contenido del artículo 21, inciso 9, de la de la Ley Orgánica de 2004, cuyo texto es el siguiente: “Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”

<sup>13</sup> Véase Alain Brewer Carías, *La Justicia Constitucional (Procesos y Procedimientos Constitucionales)*, Editorial Porrúa, México e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2007, pp. 277-284





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. 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.

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

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

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

### **A. Evolución normativa**

20. 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,*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

21. En lo que concierne a la legitimación, cuestión que es la que nos concierne, cabe destacar que, por una parte, de la exégesis del texto transcrito se desprende que, como regla general, debía existir un caso previo para que se pudiera cuestionar la constitucionalidad de la norma ante la Suprema Corte de Justicia y, por otra parte, que cualquier persona estaba legitimada para accionar en inconstitucionalidad cuando el fundamento de la acción fuere la violación a un derecho individual.<sup>14</sup>

22. 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.

23. 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.

---

<sup>14</sup> Véase Hermógenes Acosta de los Santos, *El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución*, Editora Búho, Universidad APEC, República Dominicana, 2010, pp.217-224



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

24. 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. (...)*

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

26. 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**

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

## **B. Evolución jurisprudencial**

En esta parte del voto salvado analizaremos los criterios jurisprudenciales adoptados por la Suprema Corte de Justicia respecto de la legitimación de las personas para accionar en inconstitucionalidad durante el tiempo que tuvo competencia en esta materia, es decir, en el período comprendido entre agosto de 1994 y el 23 de diciembre de 2011. Igualmente, se analizarán los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional en la materia a partir de la fecha en que fue instituido.<sup>15</sup>

28. Durante la vigencia de la Constitución de 1994, podía accionar en inconstitucionalidad “cualquier parte interesada”, en adición al Presidente de la República, el Presidentes de la Cámara de Diputados y el Presidente del Senado.

29. La noción “cualquier parte interesada” fue interpretada por la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que tenía tal cualidad aquella que figurara como parte en una instancia administrativa o judicial o aquella que ha sufrido un perjuicio a consecuencia de la ejecución de un acto emanado de uno de los poderes públicos en ejecución de una ley considerada inconstitucional.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> . La designación de los primeros jueces del Tribunal Constitucional tuvo lugar el 23 de diciembre de 2011 y su juramentación el 28 de diciembre del mismo año.

<sup>16</sup> En la sentencia de fecha 1 de septiembre de 1995, Boletín núm. 1018, de septiembre de 1995, la Suprema Corte de Justicia estableció en atribuciones constitucionales, lo siguiente: “**Considerando**, que de acuerdo a lo que dispone el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, el ejercicio de dicha acción en inconstitucionalidad pertenece al Presidente de la República, a los presidentes de una u otra Cámara del Congreso Nacional y a parte interesada hay que entender, en sentido estricto, aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional; que el ejercicio de la acción en inconstitucionalidad, por vía principal,

Expediente núm. TC-01-2017-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación para la Promoción de Estudios Legales (FUNPREL), Manuel Alejandro Bordas Nina y Lorenzo Almonte Vizcaíno contra el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17, sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, del veinticuatro (24) de febrero de dos mil diecisiete (2017).



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

30. Sin embargo, posteriormente el criterio expuesto fue variado de manera significativa, pues la Suprema Corte de Justicia no solo consideró como parte interesada a quienes cumplieran con algunos de los requisitos indicados en el párrafo anterior, sino a quienes justificaran tener un interés legítimo, directo y jurídicamente protegido, o a quienes actuaran como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia fuera grave y seria”.<sup>17</sup> A partir de este último criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

31. Pasado un tiempo, la Suprema Corte de Justicia retomó el criterio original, en la medida que declaró inadmisile una acción de inconstitucionalidad incoado por un grupo de personas, en el entendido de que estas no eran partes interesadas<sup>18</sup>. El cambio de criterio radicó en que en este caso el alto el tribunal

---

contemplado por el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, podría dar lugar a que la ley en cuestión fuera declarada inconstitucional y anulada como tal, erga omne, o sea frente a todo el mundo; que independientemente de esa acción la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto puede ser alegada como medio de defensa, por toda parte que figure en un proceso judicial, o promovida de oficio por todo tribunal apoderado de un litigio, y en este caso, la declaración de inconstitucionalidad será relativa y limitada al caso de que se trate;”

<sup>17</sup> . En la sentencia dictada el 6 de agosto de 1998, Boletín Judicial núm. 1053, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:

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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

32. En la Constitución promulgada el 26 de enero de 2010, como ya se indicó, fue sustituida la noción “cualquier parte interesada” por “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Para la Suprema Corte de Justicia, el nuevo requisito de la legitimación de los particulares queda satisfecho cuando se demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio.”<sup>19</sup> Es decir, que para dicho tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

33. Por su parte, el Tribunal Constitucional interpretó la noción de “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”, en la misma

---

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

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

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

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2017-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación para la Promoción de Estudios Legales (FUNPREL), Manuel Alejandro Bordas Nina y Lorenzo Almonte Vizcaíno contra el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17, sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, del veinticuatro (24) de febrero de dos mil diecisiete (2017).



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

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.

34. 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.<sup>20</sup> En otra especie, el tribunal estableció que la legitimación de una persona física estaba condicionada

*(...) a que acredite un interés legítima y jurídicamente protegido. En este orden, cabe destacar que una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria la de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.<sup>21</sup>*

35. De gran relevancia es el precedente del Tribunal Constitucional, en el cual se desarrolla la tesis relativa a que cuando se trate de un interés difuso cualquier persona está legitimada para accionar en inconstitucionalidad<sup>22</sup>.

36. 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

---

<sup>20</sup> Véase sentencia TC/0031/13

<sup>21</sup> Véase sentencia TC/0520/16

<sup>22</sup> Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

declarado inadmisibles, por falta de legitimación, una acción de inconstitucionalidad incoada por un particular, persona física o moral.

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

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

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

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

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

39. Durante el tiempo que el Tribunal Constitucional tiene en funcionamiento ha interpretado la noción “interés legítimo y jurídicamente protegido” de una manera muy flexible, pues en todos los casos hace esfuerzos extremos para





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

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”.

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

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

23

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

---

<sup>23</sup> Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2017-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación para la Promoción de Estudios Legales (FUNPREL), Manuel Alejandro Bordas Nina y Lorenzo Almonte Vizcaíno contra el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17, sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, del veinticuatro (24) de febrero de dos mil diecisiete (2017).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



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

*constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.<sup>24</sup>*

*En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.<sup>25</sup>*

*Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este Tribunal Constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.<sup>26</sup>*

---

<sup>24</sup> Véase párrafo núm.8, letra, l de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

<sup>25</sup> Véase párrafo núm.8, letra m de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

<sup>26</sup> Véase párrafo núm.8, letra n de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



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

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

48. 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.

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



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

50. 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”.

51. 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.

52. 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.

53. 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.

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



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

55. 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.

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

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

58. 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.

59. En efecto, una revisión de las sentencias dictadas en la materia permite advertir la flexibilidad mostrada por el tribunal al momento de verificar la





## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

60. 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.

61. 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.

62. 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**

63. 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.

64. 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.

65. 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.

66. Para comprender correctamente el sistema de justicia constitucional dominicano y de cualquier otro país, no puede perderse de vista que no existen democracias directas, sino democracias representativas. Esto es lo que explica que, en la mayoría de los sistemas, si bien los ciudadanos tienen la posibilidad de incidir en los asuntos públicos no lo hacen directamente, sino a través de las autoridades que han elegido. Sus representantes. En el caso de la defensa de la supremacía de la Constitución lo hacen, vía el Presidente de la República, un número determinado de legisladores o el Defensor del Pueblo. De manera que



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

estamos de acuerdo con la mayoría cuando afirma que el control de constitucionalidad fue previsto para que el ciudadano pueda defender la supremacía de la Constitución, sin embargo, el ejercicio de este derecho lo hace, generalmente, a través de sus representantes. No directamente.

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

68. 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.

69. La Constitución vigente consagra la iniciativa legislativa popular, lo cual supone una modalidad de ejercicio de democracia directa. Esto no existía hasta el 26 de enero de 2010, fecha de proclamación de la actual Constitución. Pero esto no significa que la inexistencia de dicha figura implicara una violación al



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

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 ejerce por la vía de la representación, a menos de que, insistimos, haya una habilitación expresa por parte del constituyente o del legislador, verbigracia la iniciativa popular o el referendo.

70. 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.

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

72. 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



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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.

73. 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.

74. La mayoría del tribunal también fundamenta su tesis en la Cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho. En este orden, se asume que el hecho de que el Constituyente haya definido la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derecho<sup>27</sup>, le cierra la posibilidad de condicionar el acceso de los ciudadanos al Tribunal Constitucional y menos aún prohibirle dicho acceso.

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

---

<sup>27</sup> Según el artículo 7 de la Constitución: “La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos”.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

76. La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho tiene su origen en el constitucionalismo occidental alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Lander y quedando consolidada con su incorporación en la Ley Fundamental de Bon, en el artículo 20.1, en el cual se define a la República Federal de Alemania como un Estado “federal, democrático y social”.<sup>28</sup>

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

78. Ahora bien, ¿Cuál es el significado de esta cláusula? Sobre esta cuestión se afirma que ella constituye uno de los rasgos que diferencia el Estado democrático posterior a la Primera Guerra Mundial de su forma de manifestación anterior, pues, se entiende que aunque el Estado es, desde el origen de la sociedad, producto del contrato social, y en consecuencia, los individuos fueron convertidos en ciudadanos, históricamente fue un poder representativo de solo una parte de la sociedad, en la medida de que producto de los mecanismos de restricción del sufragio o de las manipulaciones electorales, la mayor parte de la sociedad estuvo excluida del proceso político.<sup>29</sup>

79. 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

---

<sup>28</sup> Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145

<sup>29</sup> Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

democrático y en un verdadero Estado Social y Democrático de Derecho, es decir, un Estado garantista del individuo frente al poder y en el intercambio con los demás ciudadanos; pero también un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y de manera muy especial con aquellos sectores más desfavorecidos.<sup>30</sup>

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

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

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

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

---

<sup>30</sup> Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2017-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación para la Promoción de Estudios Legales (FUNPREL), Manuel Alejandro Bordas Nina y Lorenzo Almonte Vizcaíno contra el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17, sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, del veinticuatro (24) de febrero de dos mil diecisietes (2017).





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández: “Presidente, mire, en el artículo que es el artículo relativo a los derechos de ciudadanía, la Asamblea determinó eliminar el numeral 7), que establecía como un derecho de ciudadanos demandar la inconstitucionalidad de las normas o actos jurídicos de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley. Aunque muchos asambleístas no lo quieran reconocer, eliminar eso constituye una disminución al derecho de una garantía fundamental y mucho más en una Constitución que pretende tener un Estado social, democrático y de derecho. Si nosotros en el numeral 1) mantenemos que la acción directa en inconstitucionalidad de la ley sólo la pueden demandar el Presidente de la República, los Presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara del Congreso, el Presidente de la Suprema o el Defensor del Pueblo o las personas que tengan un interés jurídicamente protegido en esta Constitución, humildemente a mí me parece que eso es una limitación y es una elitización de la materia constitucional, ¿por qué?, porque los presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los legisladores, somos parte interesada porque nosotros hacemos la ley. Entonces, hacemos una ley y si uno de nosotros, o una tercera parte, la considera inconstitucional pudiéramos ir a la instancia en una acción directa. Ahora, a mí no me parece justo el que un ciudadano, para ir al Tribunal Constitucional, tenga que probar que tiene un interés jurídicamente protegido, porque la condición de ciudadano tiene que ser inherente al derecho de incoar la acción en inconstitucionalidad, como lo previó la Constitución reformada en el 1994, y como lo estableció la Suprema Corte de Justicia en el 1998. Por lo que, yo creo que en ese texto lo primero que debe tener el derecho de demandar la inconstitucionalidad por vía directa ante el Tribunal Constitucional es todo ciudadano, porque no tenemos en esa condición que demostrar que tenemos el*



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

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



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

*restablece el daño que se hizo cuando se eliminó del artículo 50 la prerrogativa ciudadana de incoar de manera directa la inconstitucionalidad de toda norma o todo acto jurídico. El que tenga oídos para oír, que oiga, y el que no, que se haga el sordo”.*

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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*España, que es el Estado del cual nosotros tenemos mayores influencias en nuestra tradición constitucional en los últimos tiempos sólo permite la acción en inconstitucionalidad en dos casos; la acción directa la tienen reservada las autonomías, las Cortes Generales, es decir, el Tribunal, el Congreso, otros órganos del Estado y cuando son derechos difusos que sólo son dos, aquí son más, sólo dos: derechos urbanísticos y derechos medioambientales. Lo que aconteció con el tema de la cementera cualquier ciudadano del país podía intentarlo, si el Presidente de la República Dominicana, sea quien sea, mañana dispone que la zona colonial se transfiera a una institución extranjera, turística, para explotar esta zona que es patrimonio cultural e histórico de la República Dominicana, cualquier ciudadano, sin demostrar que tiene interés legítimo, sólo por ser un derecho difuso tiene derecho a intentar acción directa en inconstitucionalidad. Cualquier ciudadano tiene derecho a intentar una acción directa en inconstitucionalidad si alguna empresa privada, si el propio Estado, si una concesión atenta contra un recurso natural, puede, perfectamente cualquier ciudadano intentar una acción directa en inconstitucionalidad. ¿Avance o retroceso?, ¡irrefutable avance! Cuando aquí se habla de que uno de los derechos difusos es la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y de la flora, una actuación que ponga en riesgo la zona endémica de los bubíes 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*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*democracia después de la transición de esa prolongada dictadura de Franco, fueron a votar por las posiciones partidarias y tienen una Constitución a la que se le movilizaron millones de personas en contra, diciendo: 'Ésta no es mi Constitución', afortunadamente es la minoría la que está con esas 'voces agoreras' en República Dominicana, minoría que respetamos, fragmentos que respetamos y aceptamos su movilización y su protesta, pero esta Constitución, que hoy aprobamos, y ese Tribunal Constitucional, en esa fórmula, es correcta. Apoyamos la propuesta de Pelegrín Castillo de que los estados de excepción no deben estar revisables en inconstitucionalidad por los traumas que puede generar. Creemos el Tribunal, pero no hagamos de este Tribunal Constitucional un espacio institucional para dioses, sino para seres humanos que van a arbitrar, que van a conocer en la jurisdicción lo relativo a una acción que contraría la Constitución de la República. Si en el año 1994 se hubiera querido decir que fuera abierta la acción en inconstitucionalidad, como sólo existe en dos países del mundo, en Colombia, y en ese país que después de la Segunda Guerra Mundial se ha ganado el título de una de las democracias más configuradas, que es Alemania, esa Alemania de post-guerra ha configurado toda una estructura legal, constitucional e institucional que le dice 'no más a aquellos resabios autoritarios del pasado'. Hoy nosotros queremos invitar a esta Asamblea a votar por la siguiente posición: primero, en cuanto al artículo 189, planteamos que el texto diga lo siguiente: 'Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria'. Es decir, que ahí sólo se está agregando una 'y', es el mismo texto. Apoyamos la Comisión. Al 190. La propuesta del Partido*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

90. Dicho lo anterior, sintetizaremos las posiciones de los referidos asambleístas. En este orden, Bonilla Hernández indicó que condicionar la legitimación de las personas a que acrediten un “interés legítimo y



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

91. 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.

92. No cabe dudas de que la posición defendida por el asambleísta Valentín Jiminián, no solo es la correcta, sino que, además, fue apoyada mayoritariamente por los demás los asambleístas, pues es importante tener en cuenta que el artículo 185 de la Constitución donde se consagra la cuestión de la legitimación obtuvo 99 votos de un total de 114 asambleístas. A lo anterior hay que agregar que cuando fue discutido el texto relativo a los derechos de los ciudadanos, se propuso incluir entre los mismos la prerrogativa de accionar en inconstitucionalidad, propuesta que no fue acogida, ya que el texto que rige la materia, artículo 22 de la Constitución vigente, no lo contempla.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> El texto relativo a los derechos de ciudadanía fue discutido en la sesión de la Asamblea Revisora de fecha 29 de septiembre de 2009 y, según se indica en el acta núm. 045, levantada en la referida fecha, en la propuesta hecha por la comisión verificadora sobre el tema se consideró el derecho a accionar en inconstitucionalidad como uno de los derechos de ciudadanía. Sin embargo, el asambleísta Alejandro Montas solicitó que se excluyera dicho derecho, solicitud que fue acogida, con una votación de 112 votos a favor y 48 en contra. Actualmente los derechos de ciudadanía están consagrados en el artículo 22 de la Constitución, texto según el cual: ”Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; 2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo; 3) Ejercer el



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

93. 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.*

94. 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.

---

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

Expediente núm. TC-01-2017-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación para la Promoción de Estudios Legales (FUNPREL), Manuel Alejandro Bordas Nina y Lorenzo Almonte Vizcaíno contra el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17, sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, del veinticuatro (24) de febrero de dos mil diecisiete (2017).



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

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

*(..) toda posibilidad de que la acción en inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela. A tal efecto, en el Proyecto enviado al Senado por el Presidente de la República 2010 (art. 99), se disponía que frente a los actos normativos se presumía siempre que toda persona tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido, con lo que la acción de inconstitucionalidad contra los actos normativos, se configuraba como una acción popular, pudiendo cualquier persona interponerla. No estableciéndose en el texto de la Ley Orgánica esta presunción legal, es forzado que se interprete que todo ciudadano siempre tiene “interés legítimo” en la constitucionalidad de los actos estatales, y que dado el principio constitucional de la supremacía, se presuma que por ello ese interés en la constitucionalidad está “jurídicamente protegido”.<sup>32</sup>*

96. En este mismo orden, cuando estudiamos el tema de la legitimación en el proyecto de reforma constitucional, planteamos la conveniencia de que el constituyente recogiera en el texto constitucional la figura de la “acción popular”<sup>33</sup>, lo cual, como sabemos, no ocurrió. Luego de aprobada la reforma constitucional fuimos partidarios de que el Tribunal Constitucional interpretara

---

<sup>32</sup> Allan Brewer Carías. “El Sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (2011)”. VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional. Tomo I. Santo Domingo, pp.313.

<sup>33</sup> Véase Hermógenes Acosta de los Santos, “La reforma constitucional en la República Dominicana”, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, núm. 11, enero-junio, 2009, pp. 275-299, particularmente la p. 294



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

la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como si se tratara de la figura de la acción popular.<sup>34</sup>

97. 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.

98. 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”.

99. No me parece que en el sistema de justicia constitucional vigente en nuestro país pueda implementarse la figura de la “acción popular” sin modificar el artículo 185 de la Constitución, pues si bien es cierto que todos los ciudadanos tenemos un derecho fundamental a la supremacía de la Constitución, no menos cierto es que una cosa es ser titular de este derecho y otra muy distinta es el derecho a acceder directamente y sin condiciones al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad.<sup>35</sup>

## **Conclusiones**

---

<sup>34</sup> Hermógenes Acosta, El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución”, Editora Búho, S.A., Santo Domingo, República Dominicana, 2010, pp. 260-270, particularmente véase p. 268

<sup>35</sup> Eduardo Jorge Prats considera que frente a las leyes inconstitucionales existe un derecho implícito a la supremacía constitucional. Véase Derecho Constitucional, Jus Novum, Santo Domingo, República Dominicana, volumen I, pp.530-532, en particular la p. 532. En este mismo sentido Cristóbal Rodríguez Gómez sostiene que en la lógica del control de constitucionalidad todos somos interesados en reclamar el respeto de la supremacía de la Constitución, véase Constitución Comentada, 2015, pp. 404-405.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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



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

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

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

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

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

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



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

Firmado: Wilson S. Gómez Ramírez, Juez

### **VOTO PARTICULAR DE LA MAGISTRADA KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ**

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

#### **I. Breve preámbulo del caso**

**1.1.** Este Tribunal Constitucional fue apoderado de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación para la Promoción de Estudios Legales (FUNPREL), Manuel Alejandro Bordas Nina y Lorenzo Almonte Vizcaíno contra el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17, sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, del veinticuatro (24) de febrero de dos mil diecisiete (2017).

**1.2.** Los accionantes señalan que el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17, sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dominicana, del veinticuatro (24) de febrero de dos mil diecisiete (2017), viola los derechos fundamentales a la dignidad humana (artículo 38), a la igualdad (artículo 39) y al trabajo (artículo 62).

**1.3.** En ese sentido, esta sede constitucional ha dispuesto acoger la acción directa de referencia, declarando no conforme a la Constitución el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17, sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, del veinticuatro (24) de febrero de dos mil diecisiete (2017), decisión respecto de la que hemos concurrido con el consenso. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del tribunal, pero salva el voto con relación a los motivos para decretar la legitimación activa de los accionantes, Fundación para la Promoción de Estudios Legales (FUNPREL), Manuel Alejandro Bordas Nina y Lorenzo Almonte Vizcaíno, que indudablemente tienen interés legítimo y jurídicamente protegido, por cuanto han demostrado que directamente son afectados por las disposiciones impugnadas; de manera que, de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad, le causaría un perjuicio, por lo que conforme a nuestro criterio están legitimados para actuar en la especie, situación que debe ser probada por los accionantes y no presumirse para las personas físicas, como recientemente ha dispuesto este órgano de justicia constitucional.

## II. Precisión sobre el alcance de este voto

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



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

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

**2.1.1.** En el caso que nos ocupa se ha verificado que, bajo el título sobre la legitimación activa o calidad de los accionantes, el consenso le ha conferido a la Fundación para la Promoción de Estudios Legales (FUNPREL), Manuel Alejandro Bordas Nina y Lorenzo Almonte Vizcaíno la calidad para accionar en inconstitucionalidad contra el artículo 101.2 de la Ley núm. 63-17, sobre Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, del veinticuatro (24) de febrero de dos mil diecisiete (2017), bajo los motivos, entre otros, que citamos textualmente a continuación:

*f. En este orden, a los fines de reducir esa brecha en la interpretación de los requisitos que establece el citado artículo 37 de la Ley núm. 137-11 este tribunal adoptó la sentencia TC/0345/19, de fecha 16 de septiembre de 2019, mediante la cual se precisan los criterios aplicables para valorar la legitimación activa de los accionantes. En efecto, de ahora en adelante, atendiendo al criterio sentando por la citada Sentencia TC/0345/19 tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana..”*

*g. 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<sup>36</sup> será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran*

---

<sup>36</sup> Subrayado nuestro



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trata 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.*

*g. En el caso concreto, atendiendo a que la parte accionante constituye una persona jurídica, procederemos a verificar el cumplimiento de los requisitos que han sido precisados por la jurisprudencia para estos casos. En este orden, hemos podido comprobar que FUNPREL está constituida y registrada conforme a la ley y que, siendo su objeto la realización de estudios jurídicos, la impugnación en inconstitucionalidad de la norma atacada forma parte de su objeto social, lo cual conduce al reconocimiento de su legitimación activa para accionar en el presente proceso.*

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

**2.1.3.** En efecto, en la República Dominicana hemos adoptado un control abstracto de legitimación intermedio (semi abierto), destinado a velar por la defensa objetiva de la Constitución y el interés general o bien común, para lo cual se predetermina un conjunto de autoridades u órganos del Estado que, por su posición institucional, tienen por tarea la defensa del bien común o del interés



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

general, legitimándolos para demandar sin que haya un caso concreto o un interés subjetivo, por vía de acción directa, sin condicionamiento alguno, al Tribunal Constitucional, para que este último depure el ordenamiento jurídico de normas inconstitucionales o impida el ingreso de tales normas a dicho ordenamiento.

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

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

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

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

*Artículo 37 de la Ley No. 137-11. “Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido”.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

*El interés jurídico corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. De manera que requiere ser tutelado por una norma de derecho objetivo o, en otras palabras, precisa de la afectación a un derecho subjetivo; en cambio, el interés legítimo es aquel que tienen aquellas personas que por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser las destinatarias de una norma, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico”.<sup>37</sup>*

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

---

<sup>37</sup> Nogueira Alcalá, Humberto. “La Legitimación Activa en los Procedimientos ante los Tribunales Constitucionales de América del Sur”. Revista *Ius et Praxis*, Año 10, No. 2, 2004, p.202.



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

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

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

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

*En esta forma, se eliminó de la Ley Orgánica toda posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela<sup>38</sup>.*

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

*“una particularidad de la acción directa de inconstitucionalidad dominicana, consiste en la legitimación de ‘cualquier ciudadano con*

---

<sup>38</sup> Brewer-Carías, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Revistas Estudios Constitucionales, año 9, No. 1, 201, p.324.



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

*interés legítimo y jurídicamente protegido’, lo que implica una variante de las fórmulas adoptadas en algunos países latinoamericanos que prevén especies de ‘acciones populares de inconstitucionalidad’ (Colombia y Venezuela) y que se han venido extendiendo a otros países de nuestra región (El Salvador, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú. En este último país con un requerimiento de un determinado número de firmas). Pareciera que la fórmula dominicana se acerca más a las previstas en Uruguay, Honduras o Paraguay que restringen la legitimación, a través de derecho legítimo, personal y directo que requiere cualquier persona para ejercitar la acción<sup>39</sup>”.*

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

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

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

---

<sup>39</sup> Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2.2.1.** En la especie el Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de las personas físicas ha incurrido, como diría Eto Cruz, Gerardo<sup>40</sup> en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado: “este Tribunal Constitucional es de criterio que “(...) la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley”

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

**2.2.3.** En efecto, muchos autores concuerdan en afirmar que, si bien la función de la jurisdicción constitucional reside en la interpretación vinculante de una Constitución dotada de fuerza normativa y de primacía, y que su influencia reside en su competencia de interpretación, los límites de su jurisprudencia se encuentran precisamente en la Constitución<sup>41</sup>. En este orden, es menester señalar:

---

<sup>40</sup>Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pàg. 221

<sup>41</sup> Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Al respecto, debe precisarse cuál es la relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Constituyente originario. Cuando resuelve un proceso, y al haberse reconocido en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, que '(...) es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad', en el fondo se está admitiendo que este Colegiado, actuando con lealtad constitucional y jurídica, es el intérprete de la voluntad del poder originario, atendiendo a que su fin es darle un sentido vivo, dúctil y omnicomprendido a la Constitución. Pero debe quedar claro (...) que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su 'vocero'".<sup>42</sup>*

**2.2.4.** Finalmente, manifestamos nuestro desacuerdo respecto del giro que ha obrado en el desarrollo de la cuestión relativa a la noción de legitimación activa o calidad del accionante debido a que, no solamente resulta absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del art. 185 de la Constitución de 2010 que señala que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido”, sino que a la postre se podrá generar un nuevo déficit en lo que respecta al consenso del plenario cuando haya que reunir votos para aprobar acciones directas de inconstitucional, pues antes de este cambio de precedente se había logrado una tesis que nos unificaba, de manera que este cambio abismal, pudiera repercutir negativamente en la aprobación de casos concernientes a este tipo de procedimiento creándose en consecuencia un estancamiento en el Tribunal Constitucional.

---

<sup>42</sup> Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

La sentencia del consenso ha debido declarar admisible la acción directa de inconstitucionalidad, dado que sí demostraron el interés legítimo y jurídicamente protegido, previsto por los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, toda vez que la disposición legal impugnada le concierne en la medida que la ley objeto de la acción de inconstitucionalidad establece el mecanismo sobre la Movilidad, Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de la República Dominicana, y de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad les causaría un perjuicio, por lo que están legitimados para actuar en la especie.



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

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

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