



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0034/20

Referencia: Expediente núm. TC-01-2011-0016, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Federación Dominicana de Municipios, Inc. y el Ayuntamiento del municipio Moca contra el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los seis (6) días del mes de febrero del año dos mil veinte (2020).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto en funciones de presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil y Wilson S. Gómez Ramírez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1 de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente decisión:

Expediente núm. TC-01-2011-0016, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Federación Dominicana de Municipios, Inc. y el Ayuntamiento del municipio Moca contra el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta mediante instancia del dieciocho (18) de octubre de dos mil once (2011) por la Federación Dominicana de Municipios, Inc. y el Ayuntamiento del municipio Moca contra el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009). El contenido de la normativa objeto de control de constitucionalidad descrita anteriormente es el siguiente:

Artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio del año dos mil nueve (2009).

Art. 138. Los funcionarios o servidores públicos a que se refieren los artículos anteriores, en caso de cese injustificado sin que la institución haya dado cumplimiento a las evaluaciones que dispone la Ley, recibirán una indemnización económica según lo dispuesto por el presente Reglamento para el personal de Estatuto Simplificado.

PÁRRAFO. Los cargos que queden vacantes como consecuencia de lo establecido en este artículo, serán cubiertos por concurso según dispone la Ley de Función Pública y la reglamentación correspondiente.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones del accionante

La Federación Dominicana de Municipios, Inc. y el Ayuntamiento del municipio Moca, mediante instancia del dieciocho (18) de octubre de dos mil once (2011), pretenden que se declare la inconstitucionalidad del artículo 138 del Decreto núm. 523-09.

3. Infracciones constituciones alegadas

Los impetrantes invocan la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma cuestionada, por considerar que viola el artículo 4 de la Constitución. El contenido de este texto constitucional es el siguiente:

Artículo 4.- Gobierno de la Nación y separación de poderes. El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

4. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

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

[L]os poderes del Estado se encuentran organizados en la Constitución conformando tres poderes con funciones muy propias, distintas y separadas. Es un principio fundamental en la constitucionalidad vigente que las facultades propias de un Poder,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como en el caso del legislativo, no pueden ser asumidas por otro poder como ocurre con el poder el ejecutivo al dictar su decreto.

[L]a facultad de expedir reglamentos cuando fuere necesario, está subordinada a la disposición constitucional de "cuidar de su fiel ejecución" en lo que se refiere a las leyes, sin poder establecer normativas que constituyan derechos por encima o superiores a los establecidos en la ley, como ocurre con el artículo 138 del Decreto 523-09.

[E]n el presente caso, aunque no se trata de un decreto que haya establecido sanciones penales, si se trata del caso de un decreto que ha establecido sanciones civiles consistente en pagar un mes de sueldo por cada año trabajado, con lo que el Poder Ejecutivo viola la Constitución al asumir prerrogativas propias del poder legislativo, hecho que constituye una violación a la separación de los poderes de/ Estado.

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión del procurador general de la República

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

[A]l respecto, y sin necesidad de abundar en detalles sobre la naturaleza de la función reglamentaria desarrollada por la mejor doctrina del derecho público, es pertinente consignar que en la especie, la norma impugnada se enmarca, de manera general, en las atribuciones del Poder Ejecutivo establecidas en el art. 128.1 de la Constitución de la República.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[N]o obstante, es necesario advertir que la norma impugnada ha sido dictada virtud de un mandato específico de las disposiciones combinadas de los artículos 8.4 y 100 de la ley 41-08 sobre Función Pública, por lo que en modo alguno puede estar afectada del vicio imputado, sin desmedro de que el propósito de dicha disposición constituye una interpretación favorable a la protección de los derechos adquiridos por los servidores públicos, cuando resultan afectados injustificadamente por instituciones del Estado y sus organismos autónomos en desconocimiento de la propia ley que en la especie se pretende interpretar restrictivamente en perjuicio de aquellos, lo que en todo caso desconoce el mandato del art. 74.4 de la carta sustantiva, que manda a interpretar las normas relativas a derechos fundamentales, como lo es el derecho al trabajo, de la manera más favorable al titular de los mismos.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Competencia

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

La propia Constitución dispone, en su artículo 185.1, que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

7. Legitimación activa o calidad del accionante

7.1. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad, el artículo 185, numeral 1 de la Constitución de la República dispone que:

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

De igual forma, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece : La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

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

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



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo. [Véase Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)].

7.3. Este tribunal constitucional considera que la Federación Dominicana de Municipios, Inc., tiene calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucional, en razón de que es una persona moral o jurídica constituida y registrada conforme a la ley, siendo una entidad que cuenta con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, ya que en el expediente no consta ningún documento que permita inferir lo contrario. Por otra parte, la norma atacada le perjudica de manera directa a sus integrantes, es decir, a los ayuntamientos, en la medida de que cuando desvincule a uno de sus empleados o funcionario de manera injustificada tendrán que pagar la indemnización correspondiente. En este sentido, la decisión que se tome en el presente caso tendrá incidencia, positiva o negativa, para dicha institución.

7.4. Sin embargo, el Ayuntamiento del municipio Moca no tiene legitimación, en la medida de que no cuenta con una autorización del Consejo de Regidores para accionar, requisito que es indispensable, en virtud de lo que dispone el artículo 52, letra u) de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, texto según el cual dicho órgano tendrá a su cargo “autorizar el ejercicio de acciones ante otros organismos o entidades y los tribunales de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

justicia en función del interés del ayuntamiento y de la población de sus respectivos municipios”. (Véase al respecto la Sentencia TC/0252/14).

8. Sobre el fondo de la acción de inconstitucionalidad

Sobre la alegada inconstitucionalidad del artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009).

8.1. En el presente caso, los accionantes plantean que el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, asimila funcionarios o servidores públicos de los ayuntamientos y de otras instituciones públicas a empleados de estatutos simplificados, sin importar la categoría que tengan estos, alegando que, con ello, se vulnera el principio de separación de los poderes del Estado, consagrado en el artículo 4 de la Constitución.

8.2. El artículo 138 del decreto objeto de examen establece lo siguiente:

Art. 138.- Los funcionarios o servidores públicos a que se refieren los artículos anteriores, en caso de cese injustificado sin que la institución haya dado cumplimiento a las evaluaciones que dispone la Ley, recibirán una indemnización económica según lo dispuesto por el presente Reglamento para el personal de Estatuto Simplificado.

PÁRRAFO. Los cargos que queden vacantes como consecuencia de lo establecido en este artículo, serán cubiertos por concurso según dispone la Ley de Función Pública y la reglamentación correspondiente.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.3. En este sentido, los empleados que sean destituidos por los ayuntamientos de manera injustificada tienen derecho a una indemnización de un salario por cada año de trabajo, ya que, en virtud del texto cuestionado, estos se asimilan a empleados sometidos al estatuto simplificado.

8.4. Sobre este particular, los accionantes consideran que

(...) aunque no se trata de un decreto que haya establecido sanciones penales, si se trata del caso de un decreto que ha establecido sanciones civiles consistente en pagar un mes de sueldo por cada año trabajado, con lo que el Poder Ejecutivo viola la Constitución al asumir prerrogativas propias del poder legislativo, hecho que constituye una violación a la separación de los poderes del Estado.

8.5. Como se observa, el recurrente plantea violación al principio de separación de poderes y al de legalidad establecidos en la Constitución. En este sentido, lo primero que indicará este tribunal son los textos constitucionales que establecen ambos principios. Sobre la separación de los poderes, el artículo 4 de la Constitución establece lo siguiente:

Artículo 4.- Gobierno de la Nación y separación de poderes. El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

8.6. Por su parte, el principio de legalidad se encuentra consagrado en el numeral 15 del artículo 40 de la Constitución, texto según el cual, *[a] nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

8.7. En relación con las alegadas violaciones, lo primero que este tribunal constitucional quiere destacar es que el Poder Ejecutivo está facultado para establecer reglamentos; esto así, en virtud de lo que establece 128 de la Constitución, texto según el cual:

Artículo 128.- Atribuciones del Presidente. La o el Presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado.

(...)

1) En su condición de Jefe del Estado le corresponde: (...)

*b) Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. **Expedir decretos, reglamentos¹** e instrucciones cuando fuere necesario.*

8.8. Este tribunal constitucional considera que, contrario a lo alegado por los accionantes, en la especie, no se ha producido violación al principio de separación de poderes ni al principio de legalidad, en razón de que es la propia Constitución la que faculta al o la presidente de la República, como jefe de Estado, para dictar reglamentos y decretos.

8.9. En tal sentido, consideramos que le corresponde al presidente complementar la legislación relativa a la función pública; dicha facultad nace

¹¹ Negritas nuestras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no solo del texto anteriormente citado, sino también de los artículos 8.4 y 100 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública. En efecto, los indicados textos establecen lo siguiente:

Artículo 8.- Corresponderá a la Secretaría de Estado de Administración Pública, las atribuciones siguientes: (...) 4. Elaborar y proponer al Presidente de la República los reglamentos complementarios a la presente ley, en especial los que desarrollen la carrera administrativa general. Así como estudiar y opinar sobre los proyectos de reglamentos que desarrollen las carreras administrativas especiales.

Artículo 100.- El Presidente de la República en su condición de jefe de la administración pública, a propuesta de la Secretaría de Estado de Administración Pública, dictará las políticas y disposiciones reglamentarias que aseguren la debida aplicación y respeto a la presente ley y sus principios. Las demás autoridades ejercerán estas facultades en sus respectivos ámbitos de actuación.

8.10. Como se observa, mediante los artículos anteriormente citados se establece que la Secretaría de Estado de Administración Pública (hoy Ministerio) tiene como una de sus atribuciones la elaboración de los reglamentos complementarios a la Ley de Función Pública, con la finalidad de que sean propuestos al presidente de la República y que este, a su vez, se encargue de dictarlos. Por su parte, le corresponde al indicado presidente, igualmente, encargarse de propiciar su aplicación. En este sentido, el decreto objeto de inconstitucionalidad no viola el principio de separación de poderes ni el de legalidad.

8.11. Por otra parte, los accionantes consideran que el decreto objeto de la presente acción ha modificado una ley; sin embargo, este tribunal considera



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que el decreto cuestionado lo que realmente hace es interpretar la legislación, en el sentido de asimilar a empleados de estatutos simplificados a aquellos empleados desvinculados irregularmente por los ayuntamientos y las demás instituciones públicas señaladas en la Ley núm. 41-08.

8.12. Sobre este particular, resulta pertinente explicar, por una parte, qué debemos entender como empleado de estatuto simplificado según la Ley núm. 41-08 y, por otra parte, evaluar la asimilación que hace el decreto que nos ocupa. En este sentido, según el artículo 24 de la referida ley, se considera funcionario o servidor público

(...) quien resulte seleccionado para desempeñar tareas de servicios generales y oficios diversos, en actividades tales como:

- 1. Mantenimiento, conservación y servicio de edificios, equipos e instalaciones; vigilancia, custodia, portería y otros análogos;*
- 2. Producción de bienes y prestación de servicios que no sean propiamente administrativos y, en general, todos los que impliquen el ejercicio de un oficio específico;*
- 3. Las que no puedan ser incluidas en cargos o puestos de trabajo de función pública.*

Párrafo. - Este personal no disfruta de derecho regulado de estabilidad en el empleo, ni de otros propios de los funcionarios de carrera administrativa, pero sí del resto de derechos y obligaciones del servidor público previsto en la presente ley.

8.13. Igualmente, el artículo 98 de la Ley núm. 41-08 indica lo siguiente:



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Los servidores públicos que a la entrada en vigencia de la presente ley ocupan cargos de carrera sin que se les haya conferido el status como servidores de carrera, serán evaluados a los fines de conferirle dicho status, en el orden que disponga la Secretaría de Estado de Administración Pública. Los servidores-públicos evaluados, de manera insatisfactoria en dos períodos consecutivos, mediando un período mínimo de seis (6) meses entre la primera y la segunda evaluación, serán destituidos en las condiciones previstas en el Artículo 49 de la presente ley. La Secretaría de Estado de Administración Pública dispondrá de un plazo de ocho (8) años, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para culminar con todo el proceso de evaluación de dichos servidores públicos. A partir del vencimiento de dicho plazo, quedarán sin efecto todos los nombramientos de los servidores públicos que sin haber adquirido el status de carrera, estén ocupando cargos de carrera.

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, ningún cargo de carrera podrá ser cubierto sin agotar los procedimientos establecidos en la misma. Se establece como una responsabilidad de la Secretaría de Estado de Administración Pública, la Contraloría General de la República y la Dirección General de Presupuesto, de establecer las medidas que garanticen el cumplimiento de lo establecido en el presente artículo.

8.14. Por su parte, los artículos 136 y 137 del Decreto núm. 523-09 establecen lo siguiente:

Artículo 136.- De conformidad con el Artículo 98 de la Ley, los funcionarios o servidores públicos que a la entrada en vigencia de la misma no estén incorporados al sistema de carrera administrativa o a una carrera especial, y en cuyos órganos o dependencia la Secretaría



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Estado de Administración Pública no haya realizado los estudios técnicos para su evaluación e incorporación, permanecerán en el cargo hasta tanto sean evaluados e incorporados a carrera, siempre que tengan la idoneidad para el mismo.

Artículo 137.- La Secretaría de Estado de Administración Pública en coordinación con las oficinas de Recurso Humanos deberá realizar un diagnóstico en todos los órganos del Estado, estableciendo orden de prioridad por sectores, a los fines de determinar cuántos funcionarios o servidores públicos que ocupan cargos de carrera, sin que se les haya conferido dicho status, poseen la idoneidad para el cargo.

8.15. En este sentido conviene destacar que es a la categoría de empleados que se indica en el artículo 136 a la que se le aplica el referido artículo 138, objeto de la presente inconstitucionalidad, ya que este indica que *[l]os funcionarios o servidores públicos a que se refieren los artículos anteriores, en caso de cese injustificado (...).*

8.16. De la lectura de las normas anteriores se extrae que dichos funcionarios o servidores públicos son aquellos que no hayan sido incorporados al sistema de carrera administrativa o a una carrera especial a la entrada en vigencia de la Ley núm. 41-08 y que de ello se encargaría la Secretaría de Estado de Administración Pública (hoy Ministerio) en coordinación con las oficinas de recursos humanos.

8.17. Cabe señalar, igualmente, que con la normativa establecida en el artículo 138, objeto de la presente acción, lo que se hace es proteger a los funcionarios o servidores públicos de los ayuntamientos y de otras instituciones públicas que no están incorporados al sistema de carrera y hayan sido cesados de forma injustificada, lo cual resulta razonable, en la medida



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que caben en el supuesto de la Ley de Función Pública, particularmente, porque que no disfrutaban de la estabilidad de empleo, a diferencia de lo que ocurre con los empleados que forman parte de carrera administrativa.

8.18. En este orden, y contrario a lo alegado por la accionante, el Poder Ejecutivo no ha usurpado funciones del Poder Legislativo, pues se ha limitado a extender un mecanismo de protección previsto por la ley para los funcionarios y empleados de estatutos simplificado a otros funcionarios y empleados que se encuentran, en lo esencial, en la misma situación que los anteriores.

8.19. Lo anterior resulta acorde con el principio de favorabilidad establecido en el numeral 4 del artículo 74 de la Constitución, texto según el cual,

Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.

8.20. Dicho principio se encuentra consagrado, igualmente, en el artículo 7 numeral 5 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. En efecto, dicho texto establece:

Favorabilidad. La Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máximo efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental. Cuando exista conflicto entre normas integrantes del bloque de constitucionalidad, prevalecerá la que sea más favorable al titular del derecho vulnerado. Si una norma infraconstitucional es más favorable para el titular del derecho fundamental que las normas del bloque de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionalidad, la primera se aplicará de forma complementaria, de manera tal que se asegure el máximo nivel de protección. Ninguna disposición de la presente ley puede ser interpretada, en el sentido de limitar o suprimir el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales.

8.21. El principio indicado se sustenta en otro principio, que es el denominado *pro personae*, según el cual toda autoridad perteneciente a cualquiera de los poderes del Estado debe interpretar las normas en favor de la persona.

8.22. En virtud de las motivaciones anteriores, procede rechazar la acción directa de inconstitucionalidad del artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009).

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; Justo Pedro Castellanos Khoury, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, 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 Ana Isabel Bonilla Hernández. Consta en acta el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; el cuál será incorporado a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

Expediente núm. TC-01-2011-0016, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Federación Dominicana de Municipios, Inc. y el Ayuntamiento del municipio Moca contra el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, respecto de la Federación Dominicana de Municipios, Inc., la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Federación Dominicana de Municipios, Inc., y el Ayuntamiento del municipio Moca contra el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009), pero la declara inadmisibles, respecto del Ayuntamiento del municipio Moca, por falta de legitimación, según se indicó en la motivación de esta decisión.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad anteriormente descrita y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme con la Constitución el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009).

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a los accionantes, la Federación Dominicana de Municipios, Inc., y el Ayuntamiento del municipio Moca.

CUARTO: DISPONER su publicación 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; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
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.

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, del trece (13) de junio de dos mil once (2011). En el primero de los textos se establece lo siguiente: (...) *Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada; y en el segundo que: Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.*

1. En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad fue incoada por la Federación Dominicana de Municipios, Inc., y Ayuntamiento del municipio Moca, contra el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009).

2. Mediante la decisión tomada por la mayoría se rechaza la indicada acción directa de inconstitucionalidad y se declara conforme con la Constitución el indicado artículo, por entender que el Poder Ejecutivo no ha usurpado funciones del Poder Legislativo, pues se ha limitado a extender un mecanismo de protección previsto por la ley para los funcionarios y empleados de estatuto



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

simplificado a otros funcionarios y empleados que se encuentran, en lo esencial, en la misma situación que los anteriores. Asimismo, declara inadmisibles las acciones con respecto al Ayuntamiento del municipio Moca, por falta de legitimación, decisión que nosotros compartimos.

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Luego de abordar el tema de manera general, explicaremos las razones por las cuales no estamos de acuerdo con la posición asumida por la mayoría del tribunal.

I. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

10. El modelo español sigue esta misma tendencia, ya que puede accionar en inconstitucionalidad el presidente del gobierno, el defensor del pueblo, 50 diputados o 50 senadores y los Órganos Colegiados Ejecutivos de la Comunidades Autónomas.³ Como se aprecia, la posibilidad de que un ciudadano pueda apoderar al Tribunal Constitucional en este modelo está cerrada.

11. Como se aprecia, estamos en presencia de dos sistemas en los cuales solo determinados órganos gozan de legitimación para accionar en inconstitucionalidad, de suerte que el ciudadano no puede acceder al Tribunal

² 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.

³ Véase Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 746-747. Véase, igualmente, el artículo 162 de la Constitución española. Véase igualmente, a Francisco Tomás y Valiente, Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p.42.

Expediente núm. TC-01-2011-0016, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Federación Dominicana de Municipios, Inc. y el Ayuntamiento del municipio Moca contra el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional por esta vía, contrario a lo que ocurre con la acción de amparo, materia en la cual el acceso al Tribunal Constitucional es un derecho de todos, tal y como de manera categórica lo afirma Peter Häberle.⁴

12. En este mismo orden, para Peter Häberle, la restricción del acceso al Tribunal Constitucional Federal alemán en materia de control abstracto de constitucionalidad tiene una justificación, la cual está referida a las trascendentes consecuencias que tienen para el sistema democrático las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional Federal alemán, cuando resuelve una acción directa de inconstitucionalidad.⁵

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

14. Los modelos semi abiertos abundan en el Continente Americano, tal y como podremos apreciar en los párrafos que siguen. Un buen ejemplo de sistema semiabierto lo constituye el que existe en Ecuador que prevé la legitimación de un ciudadano, condicionada a un informe favorable de procedencia por parte del defensor del pueblo;⁶ en este modelo también se le reconoce legitimación a un grupo de mil ciudadanos; mientras que en el

⁴ Peter Häberle, IBIDEM, p.96

⁵ Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98

⁶ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 330



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modelo peruano cinco mil ciudadanos pueden accionar.⁷ Entendemos que son ejemplos válidos de sistemas semiabierto, porque si bien se condiciona la legitimación de un solo ciudadano, o se exige un número determinado de estos, dicha facultad no es exclusiva de órganos políticos.

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

16. Los sistemas que se consideran abiertos son aquellos en los cuales la sola condición de ciudadanos habilita para accionar en inconstitucionalidad, configurándose de esta forma, la figura de la “acción popular”.⁸ Se trata de un

⁷ Humberto Nogueira Alcalá, Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)

⁸ Uno de los temas a los cuales el gran jurista austríaco, Hans Kelsen, prestó atención fue el relativo a la acción popular, respecto de la cual hizo las consideraciones que indicamos a continuación: La más fuerte garantía consistiría, ciertamente, en autorizar una *actio populares*: así, el Tribunal Constitucional estaría obligado a proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción, en especial las leyes y los reglamentos, a solicitud de cualquier particular. Es de esta manera como el interés político que existe en la eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente la más radical satisfacción. No se puede, sin embargo, recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos. Pero, sigue diciendo el autor, Sería muy oportuno acercar un poco el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante el Tribunal Constitucional, a una *actio populares*, permitiendo a las partes de un proceso judicial o administrativo interponerlo contra los actos de autoridades públicas – resoluciones judiciales o actos administrativos– en razón de que, aunque inmediatamente regulares, estos actos realizados en ejecución de una norma irregular, ley inconstitucional o reglamento ilegal. Aquí se trata no de un derecho de acción abierto directamente a los particulares, sino de un medio indirecto de provocar la intervención del Tribunal Constitucional: ya que supone que la autoridad judicial o administrativa llamada a tomar una decisión se adherirá a la opinión de la parte y presentará, en consecuencia, el pedido de anulación. (véase Hans Kelsen, “Las Garantías Jurisdiccionales de la Constitución”, Revista Dominicana de Derechos Procesal Constitucional, núm. 10, julio- diciembre, 2010. Pp. 38-39. (Traducción de Rolando Tamayo y Salmoran. Revisión de Domingo García Belaunde). Sal Constitucional, núm. 10, julio-diciembre 2008, pp.38-39.

Expediente núm. TC-01-2011-0016, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Federación Dominicana de Municipios, Inc. y el Ayuntamiento del municipio Moca contra el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano⁹ y el venezolano.¹⁰

17. Respecto del sistema venezolano, conviene destacar que la figura de la acción popular tiene un origen pretoriano, en la medida que la Sala Constitucional de ese país la configuró a partir del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo contenido es el siguiente: *Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal.*¹¹

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

⁹ 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.*

¹⁰ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 332-33. La acción popular que se predica en el sistema venezolano fue deducida del artículo del contenido del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo texto es el siguiente: *Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal.*

¹¹ Véase Alain Brewer Carias, La Justicia Constitucional (Procesos y Procedimientos Constitucionales), Editorial Porrúa, México e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2007, pp. 277-284



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

A. Evolución normativa

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

22. En lo que concierne a la legitimación, cuestión que es la que nos concierne, cabe destacar que, por una parte, de la exégesis del texto transcrito se desprende que, como regla general, debía existir un caso previo para que se pudiera cuestionar la constitucionalidad de la norma ante la Suprema Corte de Justicia y, por otra parte, que cualquier persona estaba legitimada para accionar en inconstitucionalidad cuando el fundamento de la acción fuere la violación a un derecho individual.¹²

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

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

¹² Véase Hermógenes Acosta de los Santos, El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución, Editora Búho, Universidad APEC, República Dominicana, 2010, pp.217-224

Expediente núm. TC-01-2011-0016, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Federación Dominicana de Municipios, Inc. y el Ayuntamiento del municipio Moca contra el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

B. Evolución jurisprudencial

En esta parte del voto salvado analizaremos los criterios jurisprudenciales adoptados por la Suprema Corte de Justicia respecto de la legitimación de las personas para accionar en inconstitucionalidad durante el tiempo que tuvo competencia en esta materia, es decir, en el período comprendido entre agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994) y el veintitrés (23) de diciembre de dos mil once (2011). Igualmente, se analizarán los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional en la materia a partir de la fecha en que fue instituido.¹³

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

30. La noción “cualquier parte interesada” fue interpretada por la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que tenía tal cualidad aquella que figurara como parte en una instancia administrativa o judicial o aquella que ha sufrido un perjuicio a consecuencia de la ejecución de un acto emanado de uno de los poderes públicos en ejecución de una ley considerada inconstitucional.¹⁴

¹³ . 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.

¹⁴ En la sentencia del 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

Expediente núm. TC-01-2011-0016, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Federación Dominicana de Municipios, Inc. y el Ayuntamiento del municipio Moca contra el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. Sin embargo, posteriormente el criterio expuesto fue variado de manera significativa, pues la Suprema Corte de Justicia no solo consideró como parte interesada a quienes cumplieran con algunos de los requisitos indicados en el párrafo anterior, sino a quienes justificaran tener un interés legítimo, directo y jurídicamente protegido, o a quienes actuaran como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia fuera grave y seria”.¹⁵ A partir de este último criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

32. Pasado un tiempo, la Suprema Corte de Justicia retomó el criterio original, en la medida que declaró inadmisibles una acción de inconstitucionalidad incoada por un grupo de personas, en el entendido de que estas no eran partes interesadas¹⁶. El cambio de criterio radicó en que en este

el ejercicio de la acción en inconstitucionalidad, por vía principal, contemplado por el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, podría dar lugar a que la ley en cuestión fuera declarada inconstitucional y anulada como tal, erga 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;”

¹⁵ . 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;

¹⁶ 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

Expediente núm. TC-01-2011-0016, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Federación Dominicana de Municipios, Inc. y el Ayuntamiento del municipio Moca contra el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

33. En la Constitución promulgada el veintiséis (26) de enero de dos mil diez (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”.¹⁷ Es decir, que para dicho

la Carta Magna por el no cumplimiento de un trámite que debió ser agotado por ante el Poder del Estado correspondiente, sólo puede hacerlo el mismo órgano o poder a quien la propia Constitución le atribuye esa competencia; Considerando, que, en consecuencia, siendo una potestad exclusiva del Senado de la República y de la Cámara de Diputados aprobar o no el préstamo a que se contraen las acciones en inconstitucionalidad en cuestión, solamente los presidentes de esas cámaras pueden ser considerados, al tenor del artículo 67 inciso 1, de la Constitución de la República, como parte interesada y, por lo tanto, con calidad para ejercer dicha acción; Considerando, que del estudio del expediente formado en la ocasión, resulta obvio que los impetrantes no ostentan la calidad de presidentes de las Cámaras Legislativas, situación específicamente prevista en el artículo 67 de la Carta Fundamental, para poder ejercer válidamente las acciones en inconstitucionalidad de que se trata, por lo que al no tener los impetrantes esa condición, procede que dichas acciones sean declaradas inadmisibles, por falta de calidad;”

¹⁷ 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-01-2011-0016, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Federación Dominicana de Municipios, Inc. y el Ayuntamiento del municipio Moca contra el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

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

35. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional estableció que la accionante tenía legitimación para accionar, porque en su condición de ciudadano tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de una ley que regulaba el derecho a elegir y ser elegido.¹⁸ 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.¹⁹

36. De gran relevancia es el precedente del Tribunal Constitucional, en el cual se desarrolla la tesis relativa a que cuando se trate de un interés difuso cualquier persona está legitimada para accionar en inconstitucionalidad.²⁰

37. En los precedentes señalados y en la totalidad de los casos resueltos en materia de control abstracto de constitucionalidad, el tribunal ha interpretado

¹⁸ Véase sentencia TC/0031/13

¹⁹ Véase sentencia TC/0520/16

²⁰ Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

III. Exposición de las razones que justifican este voto salvado

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando 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.²¹

²¹ Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia TC/0345/19.

Expediente núm. TC-01-2011-0016, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Federación Dominicana de Municipios, Inc. y el Ayuntamiento del municipio Moca contra el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.²²

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.²³

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.²⁴

²² Véase párrafo núm.8, letra, l de la Sentencia TC/0345/19.

²³ Véase párrafo núm.8, letra m de la Sentencia TC/0345/19.

²⁴ Véase párrafo núm.8, letra n de la Sentencia TC/0345/19.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

b. La vaguedad e imprecisión de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, requiere la reorientación de su enfoque, en aras de ampliarlo, en aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal y de 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, del diecinueve (19) de octubre de dos mil nueve (2009), levantada en una de las reuniones celebradas por la Asamblea Revisora de la Constitucional y en la cual se discutió la cuestión de la legitimación.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B.1. Análisis y respuesta a la tesis mayoritaria

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

51. Este cambio tuvo por finalidad, según veremos cuando analicemos los debates que tuvieron lugar en el seno de la Asamblea Revisora, evitar que se



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

repitiera la experiencia vivida con la Suprema Corte de Justicia, cuando esta ejerció control de constitucionalidad e interpretó la expresión “cualquier parte interesada” como si se tratara de la figura de la “acción popular”.

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

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

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

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

56. El principio de accesibilidad es uno de los tres componentes de la tutela judicial efectiva, siendo los dos restantes, el derecho a una decisión en un



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

plazo razonable y el derecho a la ejecución de la sentencia. Para los fines de este voto, solo interesa el análisis del acceso a la justicia, el cual se concretiza cuando el ordenamiento contempla los mecanismos que permiten a las personas exigir sus pretensiones ante un tribunal.

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

64. Respecto de la efectividad, se trata de un principio referido a que los jueces deben conocer los procesos constitucionales imbuidos del deseo de proteger la integridad de la Constitución, los derechos fundamentales y el orden constitucional. En la especie que nos ocupa la aplicación del principio supone el respeto de un texto constitucional que, como el artículo 185,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condiciona la legitimación de los particulares, en materia de acción directa de inconstitucionalidad, a que demuestren un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, no en modificar dicho texto.

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

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

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



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

directamente sino a través de sus representantes y aquellas que les afectan directamente puede cuestionarla sin intermediario.

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

75. La mayoría del tribunal también fundamenta su tesis en la cláusula del Estado social y democrático de derecho. En este orden, se asume que el hecho de que el Constituyente haya definido la República Dominicana como un Estado social y democrático de derecho,²⁵ le cierra la posibilidad de condicionar el acceso de los ciudadanos al Tribunal Constitucional y menos aún prohibirle dicho acceso.

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

77. La cláusula del Estado social y democrático de derecho tiene su origen en el constitucionalismo occidental alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Länder y quedando consolidada con su incorporación en la Ley Fundamental

²⁵ 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

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”.²⁶

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

79. Ahora bien, ¿cuál es el significado de esta cláusula? Sobre esta cuestión se afirma que ella constituye uno de los rasgos que diferencia el Estado democrático posterior a la Primera Guerra Mundial de su forma de manifestación anterior, pues, se entiende que aunque el Estado es, desde el origen de la sociedad, producto del contrato social, y en consecuencia, los individuos fueron convertidos en ciudadanos, históricamente fue un poder representativo de solo una parte de la sociedad, en la medida de que producto de los mecanismos de restricción del sufragio o de las manipulaciones electorales, la mayor parte de la sociedad estuvo excluida del proceso político.²⁷

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

²⁶ Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145

²⁷ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

promoción del bienestar de la sociedad y de manera muy especial con aquellos sectores más desfavorecidos.²⁸

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

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

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

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

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

²⁸ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149

Expediente núm. TC-01-2011-0016, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Federación Dominicana de Municipios, Inc. y el Ayuntamiento del municipio Moca contra el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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”.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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, 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,



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

el Congreso, otros órganos del Estado y cuando son derechos difusos que sólo son dos, aquí son más, sólo dos: derechos urbanísticos y derechos medioambientales. Lo que aconteció con el tema de la cementera cualquier ciudadano del país podía intentarlo, si el Presidente de la República Dominicana, sea quien sea, mañana dispone que la zona colonial se transfiera a una institución extranjera, turística, para explotar esta zona que es patrimonio cultural e histórico de la República Dominicana, cualquier ciudadano, sin demostrar que tiene interés legítimo, sólo por ser un derecho difuso tiene derecho a intentar acción directa en inconstitucionalidad. Cualquier ciudadano tiene derecho a intentar una acción directa en inconstitucionalidad si alguna empresa privada, si el propio Estado, si una concesión atenta contra un recurso natural, puede, perfectamente cualquier ciudadano intentar una acción directa en inconstitucionalidad. ¿Avance o retroceso?, ¡irrefutable avance! Cuando aquí se habla de que uno de los derechos difusos es la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y de la flora, una actuación que ponga en riesgo la zona endémica de los bubies en la isla contigua a Montecristi, cualquier ciudadano puede intentar una acción directa si el Estado o cualquier órgano toma una determinación mediante un acto e intentar la acción directa, popular, ante el Tribunal Constitucional. Estamos avanzando, probablemente no en los propósitos que todos soñemos, pero la mejor ley, aprendí, en los primeros años de mi ejercicio como legislador, no es la que yo pretendo, sino la que es materialmente posible en un momento histórico determinado. Cuando la preservación del patrimonio cultural, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio histórico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio urbanístico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio artístico nacional, otro derecho difuso; la preservación arquitectónica y arqueológica, otro de los derechos difusos. ¡No es verdad que son



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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 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



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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 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,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

89. De manera que en el seno de la Asamblea Revisora de la Constitución tuvo lugar un debate orientado a determinar cuál de los modelos debía seguirse. Recuérdese que, como lo indicamos en la primera parte de este voto, desde nuestro punto de vista los modelos son tres: el cerrado, exclusión de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, semiabierto, reconocimiento condicionado de la legitimación de las personas y, el abierto, en el cual la sola condición de ciudadano habilita para accionar en inconstitucionalidad, es decir, “acción popular”.

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

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

91. Dicho lo anterior, sintetizaremos las posiciones de los referidos asambleístas. En este orden, Bonilla Hernández indicó que condicionar la legitimación de las personas a que acrediten un “interés legítimo y jurídicamente protegido” no es coherente con la cláusula del Estado social y democrático de derecho, pues según ella el derecho a accionar en inconstitucionalidad es un derecho de ciudadanía. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de derecho no obliga al constituyente a consagrar la figura de la “acción popular”.

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

93. No cabe dudas de que la posición defendida por el asambleísta Valentín Jiminián, no solo es la correcta, sino que, además, fue apoyada mayoritariamente por los demás los asambleístas, pues es importante tener en cuenta que el artículo 185 de la Constitución donde se consagra la cuestión de la legitimación obtuvo 99 votos de un total de 114 asambleístas. A lo anterior hay que agregar que cuando fue discutido el texto relativo a los derechos de los ciudadanos, se propuso incluir entre los mismos la prerrogativa de accionar en inconstitucionalidad, propuesta que no fue acogida, ya que el texto que rige la materia, artículo 22 de la Constitución vigente, no lo contempla.²⁹

94. Por otra parte, en el artículo 28.2 del proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales se establecía la

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

Expediente núm. TC-01-2011-0016, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Federación Dominicana de Municipios, Inc. y el Ayuntamiento del municipio Moca contra el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presunción del “interés legítimo y jurídicamente protegido”, aspecto este que fue eliminado, pues la ley vigente sobre la materia no contempla dicha presunción. En efecto según el indicado texto:

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

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

96. Respecto de esta cuestión, Alan Brewer Carías ha sostenido que al condicionarse el acceso de los particulares al Tribunal Constitucional por la vía de 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.³⁰

97. En este mismo orden, cuando estudiamos el tema de la legitimación en el proyecto de reforma constitucional, planteamos la conveniencia de que el constituyente recogiera en el texto constitucional la figura de la “acción popular”,³¹ lo cual, como sabemos, no ocurrió. Luego de aprobada la reforma constitucional fuimos partidarios de que el Tribunal Constitucional interpretara la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como si se tratara de la figura de la acción popular.³²

98. Nuestra posición estuvo motivada en el dato estadístico relativo a que las acciones que se habían incoado hasta la fecha provenían de particulares y no del presidente de la República ni de los presidentes de las Cámaras del

³⁰ 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.

³¹ 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

³² Hermógenes Acosta, El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución”, Editora Búho, S.A., Santo Domingo, República Dominicana, 2010, pp. 260-270, particularmente véase p. 268

Expediente núm. TC-01-2011-0016, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Federación Dominicana de Municipios, Inc. y el Ayuntamiento del municipio Moca contra el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Congreso. A partir de esta realidad consideramos la necesidad de una interpretación flexible del texto de referencia, posición a la cual no renunciamos, pero sin llegar al extremo de presumir el interés legítimo y jurídicamente protegido e instaurar pretorianamente la acción popular.

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

100. No me parece que en el sistema de justicia constitucional vigente en nuestro país pueda implementarse la figura de la “acción popular” sin modificar el artículo 185 de la Constitucional, pues si bien es cierto que todos los ciudadanos tenemos un derecho fundamental a la supremacía de la Constitución, no menos cierto es que una cosa es ser titular de este derecho y otra muy distinta es el derecho a acceder directamente y sin condiciones al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad.³³

Conclusiones

En el sistema de justicia constitucional dominicano el constituyente optó por el modelo semiabierto, en materia de legitimación de los particulares para acceder al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad. La elección del referido modelo se evidencia en el contenido de la parte in fine del artículo 185.1, de la Constitución, texto que

³³ Eduardo Jorge Prats considera que frente a las leyes inconstitucionales existe un derecho implícito a la supremacía constitucional. Véase Derecho Constitucional, Jus Novum, Santo Domingo, República Dominicana, volumen I, pp.530-532, en particular la p. 532. En este mismo sentido Cristóbal Rodríguez Gómez sostiene que en la lógica del control de constitucionalidad todos somos interesados en reclamar el respeto de la supremacía de la Constitución, véase Constitución Comentada, 2015, pp. 404-405.

Expediente núm. TC-01-2011-0016, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Federación Dominicana de Municipios, Inc. y el Ayuntamiento del municipio Moca contra el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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, del nueve (9) de octubre de dos mil nueve (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 nueve (9) de octubre de dos mil nueve (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 de los Procedimientos Constitucionales, artículo 28.2, se establecía que el “interés legítimo y jurídicamente protegido” se presumía, lo que suponía que el accionante no tenía que acreditarlo. Esta presunción tampoco fue aprobada.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“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 TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), que sentó el cambio de precedente.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
ANA ISABEL BONILLA HERNÁNDEZ

En el ejercicio de la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución dominicana y 30 de la Ley núm. 137-11, del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, y con el debido respeto al criterio mayoritario expresado en la presente sentencia, mediante la que se decide el Expediente núm. TC-01-2011-0016, procedemos a emitir el presente voto salvado en virtud de la posición adoptada en la deliberación del mismo.

I. ANTECEDENTES

1.1. En la especie, se trata de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Federación Dominicana de Municipios, Inc., y el Ayuntamiento del Municipio de Moca contra el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, emitido el veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.2. El indicado artículo establece que:

Art. 138.- Los funcionarios o servidores públicos a que se refieren los artículos anteriores, en caso de cese injustificado sin que la institución haya dado cumplimiento a las evaluaciones que dispone la Ley, recibirán una indemnización económica según lo dispuesto por el presente Reglamento para el personal de Estatuto Simplificado.

PÁRRAFO. Los cargos que queden vacantes como consecuencia de lo establecido en este artículo, serán cubiertos por concurso según dispone la Ley de Función Pública y la reglamentación correspondiente.

1.3. El honorable Pleno de este tribunal constitucional declaró la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad en lo que concernía al Ayuntamiento de Moca, por carecer esta de legitimación activa en virtud de lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley núm. 176-07 y de lo dispuesto en el precedente sentado por esta alta corte en la Sentencia TC/0252/14; en lo que concierne a la Federación Dominicana de Municipios, Inc., consideró que la referida institución tenía legitimación activa y por ende, pasó a conocer del fondo.

1.4. En cuanto al fondo, el Tribunal Constitucional rechazó la acción directa de inconstitucionalidad por entender que, en la especie y contrario a lo aducido por el accionante, el artículo 138 del Decreto núm. 523-09 no vulnera el principio de separación de poderes ni el principio de igualdad.

1.5. A pesar de concurrir con la decisión de rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad, procedemos a salvar nuestro voto por los motivos que se explican en lo adelante.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. FUNDAMENTOS DEL VOTO SALVADO

Con el más absoluto respeto a la posición mayoritaria expresada en esta decisión, nos permitimos expresar las siguientes consideraciones:

2.1. Conforme expresamos anteriormente, el Pleno de este Tribunal Constitucional procedió al rechazo de la presente acción directa de inconstitucionalidad, fundamentando su decisión, esencialmente en los siguientes motivos:

a) Que la Constitución de la República Dominicana otorga al presidente de la República –en su condición de jefe de Estado– la facultad de emitir decretos y reglamentos, cuando fuere necesario.

b) Que con *el decreto cuestionado lo que realmente se hace es interpretar la legislación, en el sentido de asimilar a empleados de estatutos simplificados a aquellos empleados desvinculados irregularmente por los ayuntamientos y las demás instituciones públicas señaladas en la Ley 41-08.*

Y finalmente,

c) Que la finalidad del indicado decreto es la de proteger a esos funcionarios que no están incorporados al sistema de carrera, y que, por ende, no disfrutaban de los beneficios propios de estos, como lo es la estabilidad en el empleo. Lo anterior en virtud de lo que dispone el principio de favorabilidad, según el cual, los derechos fundamentales deben ser interpretados en favor del titular del mismo.

2.2. Si bien compartimos algunos de los criterios antes expresados, entendemos que en la especie algunos de los argumentos invocados por el accionante no han sido debidamente respondidos y que, además, se requería



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

matizar o hacer mayor énfasis en algunos de los razonamientos que sirvieron de base a la presente decisión.

2.3. En primer término, es preciso destacar que el accionante sustenta la inconstitucionalidad de lo dispuesto en el artículo 138 del Decreto núm. 523-09 en la alegada vulneración del principio de separación de poderes y del principio de legalidad, argumentando, esencialmente, lo siguiente:

a) Que los poderes del Estado tienen funciones muy propias y que, por ende, las funciones de un poder, no pueden ser asumidas por otro, como ocurre en la especie, a juicio del accionante, cuando el Poder Ejecutivo dicta el decreto impugnado.

b) Que el presidente de la República tiene la facultad de expedir reglamentos cuando fuere necesario, más no así la de establecer normativas que constituyan derechos por encima de la ley.

c) Que, en la especie, aunque el decreto no establezca la imposición de sanciones penales, establece sanciones civiles *consistente en pagar un mes de sueldo por cada año trabajado, con lo que el Poder Ejecutivo viola la Constitución al asumir prerrogativas propias del poder legislativo, hecho que constituye una violación a la separación de los poderes de/ Estado.*

2.4. En la decisión se procede de forma conjunta a la respuesta de los medios antes expuestos, dada su estrecha y evidente vinculación. Se hace especial énfasis en la potestad reglamentaria, en virtud de la que el presidente de la República tiene la facultad de emitir reglamentos; y finalmente, que:

8.18.- En este orden, y contrario a lo alegado por la accionante, el Poder Ejecutivo no ha usurpado funciones del Poder Legislativo, pues se ha limitado a extender un mecanismo de protección previsto por la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ley para los funcionarios y empleado de estatutos simplificado a otros funcionarios y empleados que se encuentran, en lo esencial, en la misma situación que los anteriores.

2.5. A nuestro entender, las razones que sirven de fundamento a la presente decisión no se corresponden con los argumentos invocados por el accionante en procura de que se declarara la inconstitucionalidad de la norma impugnada, pues esta alta corte se ha limitado a establecer que procede rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad en razón de que el presidente de la República no ha usurpado funciones del Poder Legislativo, puesto que únicamente se ha extendido la aplicación del régimen establecido para empleados de estatuto simplificado a otro grupo de funcionarios en situación similar.

2.6. Entendemos que en el presente caso lo propio era referirse a los límites del reglamento frente a la ley, pues la potestad reglamentaria del presidente de la República no es un aspecto controvertido por el accionante, sino que este entiende que lo regulado por el artículo 138 del Decreto núm. 523-09 versa sobre una materia que compete al legislador –de ahí la alegada usurpación de funciones– cuestión que a nuestro parecer no sucede en la especie.

2.7. En efecto, para que lo anterior ocurriera el Poder Ejecutivo tendría que emitir reglamentos sobre materias reservadas expresamente a la ley, o bien, que lo dispuesto en el reglamento resultare contrario a la misma –o a la intención que ha tenido el legislador– supuesto en el que, evidentemente, prevalecería la norma con rango de ley y no así el reglamento, pero que a su vez, escaparía al ámbito de la competencia de esta jurisdicción, por existir una presunta contradicción con lo dispuesto en la norma y no así con la Constitución.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.8. Por el contrario, de lo que se trata es de que el Poder Ejecutivo se ha encargado de proteger a un grupo de funcionarios que –en principio– no encajan dentro de ninguna de las categorías de servidores públicos establecidas en la Ley núm. 41-08 y que por ende se ven desprovistos de un mecanismo de protección ante un despido arbitrario o injustificado de parte de la Administración Central o Local, problemática que viene a ser resuelta con lo dispuesto en el artículo 138 del Decreto núm. 523-09 y que es cónsona con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho y con la función esencial del Estado, que es la de lograr *la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de la dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.*

2.9. Ciertamente, en principio corresponde al Poder Legislativo la emisión de las leyes destinadas a regular el ejercicio de la función pública. No obstante, ello no implica, en modo alguno, que el Poder Ejecutivo no pueda tener incidencia sobre aspectos de especial interés, como el de la especie, y que el hecho de que esto ocurriera se traduzca de forma automática en una intromisión del Poder Ejecutivo a las facultades o atribuciones del Poder Legislativo, máxime cuando es la propia Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, la que contempla la posibilidad de que el presidente de la República emita reglamentos con miras a complementar la indicada ley³⁴ y de que dicte la políticas y disposiciones reglamentarias que aseguren la debida aplicación y respeto de la misma.³⁵

2.10. Así mismo, como hemos indicado anteriormente, en la presente decisión se establece que contrario a lo aducido por el accionante, con el

³⁴ Artículo 8, numeral 4, de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, de fecha dieciséis (16) de enero de dos mil ocho (2008).

³⁵ Artículo 100 de la Ley núm. 41-08, sobre Función Pública, de fecha dieciséis (16) de enero de dos mil ocho (2008).

Expediente núm. TC-01-2011-0016, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Federación Dominicana de Municipios, Inc. y el Ayuntamiento del municipio Moca contra el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, que aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales en la Administración Pública, del veintiuno (21) de julio de dos mil nueve (2009).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decreto no se está modificando una ley, sino que lo que se hace *es interpretar la legislación en el sentido de asimilar a empleados de estatutos simplificados a aquellos empleados desvinculados irregularmente por los ayuntamientos y las demás instituciones públicas señaladas en la Ley núm. 41-08*. Somos del criterio de que con la disposición impugnada no se está interpretando la norma impugnada, pues dicha función corresponde a los tribunales, sino que, por el contrario, se están ampliando y complementando las disposiciones de la Ley núm. 41-08, con los fines señalados en los párrafos anteriores.

2.11. En lo que concierne a lo expresado al numeral 8.12. de la presente decisión, entendemos que lo expresado en el párrafo carece de claridad, pues adopta la definición establecida por la Ley núm. 41-08 para el servidor público de estatuto simplificado, para definir al funcionario o servidor público en términos generales, lo que evidentemente es improcedente y por demás podría inducir a confusión respecto del criterio de esta corte en cuanto al concepto de funcionario o servidor público (sin que se refiera a ninguna categoría en particular).

2.12. En otro orden, uno de los fundamentos de la decisión es la aplicación del principio de favorabilidad, establecido en el artículo 74 numeral 2 de la Constitución y 5 de la Ley núm. 137-11, según los cuales las normas relativas a derechos fundamentales y sus garantías deben ser aplicadas e interpretadas en favor del titular del derecho y que en caso de que una norma de carácter infraconstitucional sea más favorable al titular del derecho, se debe aplicar la misma de forma complementaria.

2.13. Entendemos que en la especie no procedía la aplicación del indicado principio, en razón de que no se está ante la confrontación de derechos fundamentales pues es preciso recordar que el análisis que se hace de la norma es un análisis *in abstracto*, no así *in concreto*; dicho lo anterior, el Tribunal Constitucional debió limitarse a pronunciarse sobre las supuestas



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vulneraciones a la Constitución en las que supuestamente incurría el artículo 138 del Decreto núm. 523-09, no así al análisis de otros aspectos fuera de estos.

2.14. Por otro lado, en el numeral 8.17. de la presente decisión se establece que lo dispuesto en el artículo 138 del Decreto núm. 523-09 resulta razonable, por el hecho de que los funcionarios a los que el mismo se refiere caben dentro del supuesto de la Ley de Función Pública, por no disfrutar de la estabilidad en el empleo, distinto a lo que ocurre con los funcionarios de carrera.

2.15. En primer lugar, entendemos que en el presente caso el Tribunal Constitucional no debió pronunciarse sobre la razonabilidad de la norma impugnada, por no ser un aspecto controvertido por el accionante, lo que imposibilita a que esta jurisdicción se pronuncie al respecto, en virtud del principio de constitucionalidad de la norma.

2.16. En adición a lo anterior, entendemos que es improcedente afirmar de forma pura y simple que lo dispuesto en una norma es razonable o no sin proceder a realizar el test de razonabilidad establecido por este tribunal constitucional en su Sentencia TC/0044/12, en el que se examinan tres supuestos o elementos, que son: el análisis del fin buscado por la norma, el análisis del medio empleado y el análisis de la relación del medio empleado y el fin que procura la norma. La no realización del indicado test de razonabilidad conduce a la existencia de un análisis incompleto, pues en todos los casos en los que se ha cuestionado la razonabilidad de una norma el Tribunal Constitucional ha procedido fielmente analizar los supuestos antes esbozados.

2.17. Finalmente, en lo que respecta a la supuesta vulneración del principio de legalidad invocada por el accionante, resultaba preciso destacar el hecho de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que, en modo alguno, el pago de indemnizaciones por concepto de la desvinculación irregular de los servidores públicos a los que se refiere el artículo impugnado, podría asimilarse al pago de sanciones civiles.

2.18. La existencia de una sanción civil respecto de la Administración, contrario a lo establecido por el accionante, implica la existencia de un daño de parte esta y que en consecuencia se ordenare su correspondiente reparación. Tal sería el caso de una condena en responsabilidad patrimonial al Estado, que procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 148 de la Constitución, según el cual:

Artículo 148.- Responsabilidad civil. Las personas jurídicas de derecho público y sus funcionarios o agentes serán responsables, conjunta y solidariamente, de conformidad con la ley, por los daños y perjuicios ocasionados a las personas físicas o jurídicas por una actuación u omisión administrativa antijurídica.

2.19. Evidentemente, lo dispuesto en el artículo 138 del decreto impugnado no puede asimilarse en modo alguno a la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública o Local, sino que se trata, por el contrario, de extender un manto de protección laboral a empleados de la Administración local de los ayuntamientos o alcaldías frente a un despido arbitrario e injustificado que no reconoce reivindicaciones laborales.

Conclusión:

Entendemos que ciertamente procedía rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad; no obstante, los motivos que sirvieron de fundamento a la presente decisión, conforme lo expresado anteriormente, no contienen la carga argumentativa suficiente para responder los argumentos del accionante.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: Ana Isabel Bonilla Hernández, 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