



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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0134/20**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2017-0021, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alfredo Antonio Valdez Núñez contra el párrafo IV del artículo 5 de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los trece (13) días del mes de mayo del año dos mil veinte (2020).

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

Expediente núm. TC-01-2017-0021, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alfredo Antonio Valdez Núñez contra el párrafo IV del artículo 5 de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Descripción de la norma demandada

La norma impugnada por el accionante, mediante su acción directa de inconstitucionalidad de seis (6) de octubre de dos mil diecisiete (2017), es el párrafo IV del artículo 5 de la Ley núm. 108-05,<sup>1</sup> de Registro Inmobiliario, el cual transcrito textualmente expresa lo siguiente:

*PARRAFO IV. Todas las actuaciones que por la aplicación de la presente ley requieran de una notificación serán realizadas por actos instrumentados por ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria.*

#### 2. Breve descripción del caso

La parte accionante, señor Alfredo Antonio Valdez Núñez, pretende en síntesis que se declare la inconstitucionalidad del párrafo IV del artículo 5 de la Ley núm. 108-05, por resultar contrario a los numerales 1) y 3) del artículo 39 de la Constitución dominicana.

#### 3. Infracciones constitucionales alegadas

En el escrito depositado por la parte accionante, aduce que el párrafo IV del artículo 5 de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario, contradice los numerales 1) y 3) del artículo 39 de la Constitución de la República, los cuales establecen lo que sigue:

---

<sup>1</sup> De veintitrés (23) de marzo del dos mil cinco (2005)



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

*(...)*

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

*(...)*

#### **4. Hechos y argumentos jurídicos del accionante de inconstitucionalidad**

La parte accionante, señor Alfredo Antonio Valdez Núñez, procura la declaratoria de inconstitucionalidad del párrafo IV del artículo 5 de la Ley



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

núm. 108-05, de Registro Inmobiliario. Para justificar dicha pretensión, alega lo siguiente:

*a. Que acorde al artículo 6 de nuestra Constitución sea declarada INCONSTITUCIONAL el artículo 5 en su Párrafo IV de la ley 108-05 de registro inmobiliario (sic), por ser esta excluyente a la labor de los ministeriales.*

*b. (...) Que el exponente al igual que cualquier otro ministerial satisface y cumple todos los requisitos que le amerita tener cualquier ministerial para notificar actos en materia inmobiliaria, sin embargo, desde hace un tiempo hasta la actualidad, se nos ha prohibido realizar notificaciones en materia inmobiliaria al extremo que a los abogados y/o personas que requieren nuestros servicios no les reciben nuestros actos, les NIEGAN la recepción de actos de alguaciles que no son ministeriales de la jurisdicción inmobiliaria.*

*c. (...) Que en la práctica de los tribunales de Jurisdicción Original del Municipio de La Vega, amparadas en la legislación que hoy se ataca sus magistradas no aceptan o reciben actos notificados por alguaciles de otras materias distintas a la inmobiliaria, resultando esto una violación a la ley y la constitución (sic), porque los alguaciles tienen FE pública, entendiéndola como la certeza de la actuación de los ministeriales, la cual no deja de existir aun cuando los ministeriales notifican en materia distinta de la sala para la cual fue nombrado.*

*d. (...) Que se vulnera grandemente el derecho a la igualdad de los ministeriales de todas las jurisdicciones tanto ordinarias como también*



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

*de estrados, en razón de que los ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria pueden notificar dentro de su jurisdicción territorial en cualquier atribución o materia, sin que le sean cuestionados sus actos de notificaciones por los tribunales ante los cuales se opone o se presentan los actos que estos notifican, empero, los demás ministeriales les está prohibido notificar actos en materia inmobiliaria.*

*e. (...) Que a nuestro favor en los casos de Jarabacoa y Constanza, en la circular No. 01 del 16 de Marzo de 2017 del Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte se establece que, se puede satisfacer a requerimiento de parte interesada un alguacil que no se de la Jurisdicción Inmobiliaria donde no haya ministeriales de tierras a los fines de realizar las notificaciones que tengan lugar, empero, la constitución (sic) y la ley de organización judicial no están supeditadas a la mencionada circular, ya al momento de que deje de tomarse en cuenta la supra mencionada circular volverá la vulneración.*

*f. (...) Que mediante circular No. 019, del 7 de marzo de 2017, emitida por el Consejo del Poder Judicial, ordena que los Tribunales (sic) de tierras instruyan a los fines de abaratar los costos a los usuarios utilizando a cualquier alguacil ordinario dentro del límites de su competencia más cercana. Validando con ello la realidad que se vive en el ejercicio de nuestra profesión y dando valor con ello a la presente acción directa de inconstitucionalidad.*

*g. (...) Que la imposibilidad que se le presentan a los ministeriales para realizar notificaciones y que no le son recibidas por los tribunales de tierras sin ser estos actos atacados de nulidad alguna o de estar*



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

*viciados de nulidad, resulta ser una condición que se contrapone a los numerales 1) y 3) del artículo 39 de nuestra carta magna, (...)*

*h. (...) Que las condiciones de que solo puedan notificar actos en materia de tierras por ministeriales de esa misma área resulten ser excluyentes y más la disposición de los jueces al no reconocer y recibir los actos que estos instrumenten.*

*i. (...) Que la ley de organización judicial no establece requisitos a las ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria.*

*j. (...) Que, así las cosas, el Lic. Hipólito Girón Reyes, en su calidad de presidente de la asociación dominicana de alguaciles, procedió a elevar la queja ante el Consejo del Poder Judicial, quien a esos fines emitió el Acta Núm. 43/2016, donde expresa de manera sumaria en su punto 22, que en virtud de que el alguacil tiene fe pública y que los actos que emite son auténticos, las notificaciones de cualquier jurisdicción pueden realizarse por cualquier ministerial que sea territorialmente competente.*

*k. (...) Que además de la mencionada acta donde el CPJ decide sobre la inquietud elevada, emitieron además el Acta Núm. 28-2016, donde habían establecido con anterioridad que, a los fines de abaratar costos, cualquier alguacil con competencia territorial pueda notificar y/o emplazar sin la necesidad de ser parte del tribunal requiriente.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 5. Intervenciones oficiales

#### 5.1. Opinión del procurador general adjunto

En el expediente correspondiente a esta acción de inconstitucionalidad consta escrito del procurador general adjunto, depositado mediante Dictamen núm. 04974, de veintidós (22) de noviembre de dos mil diecisiete (2017). En dicho escrito, solicitó que la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa sea rechazada, fundamentándose en los motivos siguientes:

*Por otro lado, de acuerdo a las disposiciones consagradas en la Constitución y las leyes, la legitimidad que ampara al accionante en su calidad de alguacil, y conteste con los comentarios que realiza el Dr. Eduardo Jorge Prats, a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, en cuanto a la definición conceptual del interés legítimo y jurídicamente protegido, que indica: “La Acción de inconstitucionalidad contra normas y otros actos de efectos generales es, en consecuencia, una verdadera acción popular, que garantiza el derecho constitucional de todo individuo a denunciar la inconstitucionalidad y a proteger así no solo un derecho subjetivo violado sino a garantizar el ordenamiento constitucional, actuando como verdadero centinela de la Constitución y de las leyes, sin que tenga que alegar en el proceso de vulneración de algún derecho, interés o bien jurídico protegido que se encuentre dentro de una esfera patrimonial. Y es que en Derecho Constitucional el interés, contrario a lo que ocurre en Derecho Civil, no es la medida de la acción, sino la lesión o vulneración de la Constitución. Esta acción convierte así al Tribunal Constitucional en un verdadero “Tribunal ciudadano”*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*(Harberle: 256). En consecuencia, quien acciona en inconstitucionalidad contra leyes y reglamentos ante el Tribunal Constitucional en virtud al artículo 185.1 de la Constitución, actúa en virtud de un interés no personal, sino de la comunidad a la que pertenece, es decir, un interés general, derivado de un lato derecho fundamental a la legalidad constitucional, tal como se infiere del artículo 6 de la Constitución, y que busca que la jurisdicción constitucional se transforme en espacio de participación ciudadana, destinado a concretar el control de los gobernantes por los gobernados” (,,) Es en ese sentido, que el accionante acude ante el Tribunal Constitucional en vista de que una norma lesiona su derecho en el ejercicio ministerial.*

*El accionante ha expuesto en su escrito el perjuicio que provoca a los Alguaciles, las disposiciones del párrafo 4 del artículo 5 de la Ley 10805, sobre Registro inmobiliario, y que en su condición de alguacil, tienen un interés directo relacionado a las exigencias de la referida ley que afecta a los ministeriales, motivo por el cual les causa un perjuicio y discriminación, al establecer que “todas las actuaciones que por la aplicación de la presente ley requieran de una notificación serán realizadas por actos instrumentados por ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria”.*

*El accionante al invocar la vulneración del derecho fundamental de la igualdad ante la ley, procura que el accionar de los ministeriales no sea exclusivo y excluyente en la materia inmobiliaria, en ese sentido, es menester señalar que es facultad del legislador regular todas las disposiciones en procura de garantizar el buen ejercicio que en una*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*determinada área se requiera, ya que en virtud a lo consagrado en el artículo 40.15 de la Constitución Dominicana dispone que la ley solo puede ordenar lo que justo y útil para la comunidad, lo cual se justifica en la especie, que la Ley de registro inmobiliario haga un aparte en el accionar de los alguaciles, y así tener un efectivo control de las notificaciones con los actos que emanan del mismo, por lo que no se trata de hacer una exclusión ni discriminación de los ministeriales en la jurisdicción inmobiliaria; es en ese tenor, que consideramos que el párrafo 4 del artículo 5 de la Ley No. 108-05 de Registro Inmobiliario, no contradice lo consagrado en el artículo 39, numerales 1) y 3) en la Constitución.*

*Finalmente, el accionante como alguacil, amparado bajo las leyes de la República Dominicana, tienen un interés legítimo y jurídicamente protegido, para iniciar una acción directa en inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento, resolución y ordenanza, en virtud de las disposiciones contenidas en el artículo 185 numeral 1), de la Constitución de la República, proclamada en fecha 26 de enero de 2010, el cual reserva ese derecho al Presidente de la República, a una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.*

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

En el presente caso, el Senado de la República, mediante un escrito depositado el veintiuno (21) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), emitió la siguiente opinión:



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

a. (...) *la Ley objeto de esta opinión, originada de la Cámara de Diputados, fue depositada como Proyecto de Ley en el Senado de la República mediante el oficio no. 00662, de fecha 02 de noviembre del año 2004.*

b. (...) *conforme a la Constitución de la República se procedió a tomar en consideración dicho proyecto de ley en fecha 09 de noviembre del año 2004 y fue remitido a la Comisión Especial, siendo leído el informe de Comisión en fecha 21 de diciembre del año 2004, aprobándose en primera lectura en esa misma fecha y en segunda lectura en fecha 22 de febrero del año 2005.*

c. *Dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado en cumplimiento de los artículos 39 y 40 de la Constitución de la República, de fecha 25 de julio del año 2002, Constitución que regía al momento en que fue sancionada la Ley No. 108-05, de Registro Inmobiliaria, los cuales estipulaban: “Artículo 39.- Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas”. “Artículo 40.- Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra, para su oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta Cámara le hiciera modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto”.*



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

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

*e. A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 108-05, de Registro Inmobiliario, de fecha 23 de marzo del año 2005, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.*

### **5.3. Opinión de la Cámara de Diputados de la República**

En el presente caso, la Cámara de Diputados, mediante un escrito depositado el veintidós (22) de junio de dos mil dieciocho (2018), emitió la siguiente opinión:

*a. En el presente caso, el señor Alfredo Antonio Valdez Núñez, interpuso una acción directa en inconstitucionalidad contra el párrafo IV del artículo 5 de la Ley No. 108-05, del 23 de marzo de 2005, de Registro Inmobiliario, modificada por la Ley núm. 51-07 del 23 de abril de 2017. A los fines de que existe genera un privilegio que devine en inconstitucional, por violación al principio de igualdad, consagrado en el artículo 39 de la Constitución, y, en tal sentido, propone que sea declarado contrario a la Constitución Dominicana del 2015. (sic)*



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

*b. Desde nuestra óptica, no se vislumbra que el párrafo IV del artículo 5 de la Ley 108-05, violente el principio de igualdad de alguaciles como ha denunciado el accionante.*

*c. Del planteamiento anterior se desprende, que no existe perjuicios para ninguna alguacil, ni ciudadanos a que se aplica las mismas reglas para todos los alguaciles y ciudadanos.*

*d. El espíritu del legislador, con la creación del párrafo IV del artículo 5 de la Ley No. 108-05, del 23 de marzo de 2005, de Registros Inmobiliario, modificada por la Ley Núm. 51-07 del 23 de abril de 2017, es resolver una situación de manejo y viabilidad y dejar en el ámbito de los auxiliares de la Jurisdicción Inmobiliaria las notificaciones de los actos de alguaciles en esa materia.*

*e. Así las cosas, en atención a los planteamientos antes expuestos, ha quedado demostrado que la designación de alguaciles que estipula el párrafo IV del artículo 5 de la Ley No. 108-05, del 23 de marzo de 2005, de Registro Inmobiliario, modificada por la Ley núm. 51-07 del 23 de abril de 2017, en modo alguno, vulnera el derecho de igualdad de los alguaciles y mucho menos de los ciudadanos, como ha denunciado el accionante, por el contrario, en esencia, el párrafo IV del artículo 5 de la Ley 108-05, los que persiguen es la viabilidad y manejos de los acto de alguaciles por auxiliares perteneciente de la Jurisdicción Inmobiliaria. (sic)*

*f. Es conveniente destacar, que el trámite legislativo aplicado por la CAMARA DE DIPUTADOS para aprobar el párrafo del artículo 5*



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

*Ley No. 108-05, del 23 de marzo de 2005, de Registro Inmobiliario, modificada por la Ley Núm. 51-07 del 23 de abril de 2017, atacado en inconstitucionalidad, relativo a la formación y efecto de las leyes, fue llevado a cabo con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Constitución de la República, vigente en el momento.*

**6. Celebración de audiencia pública**

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el veintisiete (27) de abril de dos mil dieciocho (2018).

**7. Pruebas documentales**

En el presente expediente se encuentran depositados los siguientes documentos:

1. Acta núm. 28-2016, de veinticinco (25) de julio de dos mil dieciséis (2016), dictada por el Consejo del Poder Judicial.
2. Acta núm. 43-2016, de veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), dictada por el Consejo del Poder Judicial.



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

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

**8. Competencia**

Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185, numeral 1, de la Constitución de 2010 y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11.

**9. Legitimación activa o calidad del accionante**

a. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer la acción directa en inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución y 37<sup>2</sup> de la Ley núm. 137-11, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

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

*Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los*

---

<sup>2</sup> Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.



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

*miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.*<sup>3</sup>

c. Asimismo, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece:

*Calidad para accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.*<sup>4</sup>

d. En relación con este tema, el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia TC/0345/19<sup>5</sup> estableció el criterio que sigue:

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

*f. Sobre la susodicha legitimación procesal el Tribunal Constitucional ha mantenido la constante de que cuando se trata de particulares o cualquier persona, para determinar su calidad e identificar el interés jurídico y legítimamente protegido, debe verificarse un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o aplicación de la norma*

---

<sup>3</sup> Negrita y subrayado nuestro

<sup>4</sup> Negrita y subrayado nuestro

<sup>5</sup> De dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)



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

*atacada y los intereses de quien promueve la acción directa de inconstitucionalidad. Siempre, con la intención de permitirle al pueblo —como soberano que es— acceder a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad.*

*g. De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por este tribunal constitucional desde su Sentencia TC/0047/12, del tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), donde indicamos que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado que goza de sus derechos de ciudadanía e invoca que la vigencia de la norma le causa perjuicios, o, como se indicó en la Sentencia TC/0057/18, del veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018), que una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.*

*h. Han sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. Basta, como muestra, recordar que para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de normas de naturaleza electoral morigeramos el criterio —de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante— considerando el estatus de ciudadanía de la parte accionante y la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegido ante la vigencia de la norma calificada de inconstitucional.<sup>6</sup>*

---

<sup>6</sup> Sentencias TC/0031/13, del 15 de marzo de 2013, pp. 6-7; y TC/0033/13, del 15 de marzo de 2013, pp. 7-8.



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

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

*(i) El objeto de la norma abarca intereses difusos y el promotor de la acción no hace eco de un interés particular o perjuicio directo, sino colectivo; igual cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, como el agua, que comportan un interés difuso;<sup>7</sup>*

*(ii) El objeto de la norma atacada regula a una asociación que congrega a un conjunto de profesionales de un sector —alguaciles o contadores públicos— y el gremio como tal —a pesar de no ser afectado directamente— se encuentra facultado para procurar la protección de los intereses de sus miembros;<sup>8</sup> igual cuando la acción es promovida por una asociación cuyos integrantes son personas jurídicas que en su actividad cotidiana se podrían ver afectadas por la norma impugnada;<sup>9</sup> lo mismo cuando se trata de una asociación sin fines de lucro que tiene por misión el estudio de temas ligados a la soberanía del Estado dominicano<sup>10</sup> o actúe en representación de la sociedad;<sup>11</sup>*

---

<sup>7</sup> Sentencia TC/0234/14, del 25 de septiembre de 2014, pp. 12-14

<sup>8</sup> Sentencias TC/0110/13, del 4 de julio de 2013, pp. 7-8 y TC/0535/15, del 1 de diciembre de 2015, pp. 17-18.

<sup>9</sup> Sentencia TC/0184/14, del 15 de agosto de 2014, pp. 16-17.

<sup>10</sup> Sentencia TC/0157/15, del 3 de julio de 2015, pp. 24-25.

<sup>11</sup> Sentencia TC/0207/15 del 6 de agosto de 2015, pp. 15-16.



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

*(iii) el objeto de la norma atacada imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial;<sup>12</sup>*

*(iv) El objeto de la norma atacada pueda afectar el derecho a elegir de una persona que goza de la condición de ciudadano y le concierne, como votante, resguardar que su derecho al sufragio activo sea ejercido acorde a los términos constitucionalmente previstos<sup>13</sup> y*

*(v) El accionante es una organización política cuya función procura garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, ya que estas se encuentran situadas entre el Estado y el ciudadano.<sup>14</sup>*

*j. De la misma manera, otra matización realizada por el Tribunal a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido, a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado, es que el precepto normativo impugnado en inconstitucionalidad pueda afectar la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante.<sup>15</sup> De igual forma, el Tribunal ha reconocido legitimación cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o acto atacado pueden alcanzar al accionante.<sup>16</sup>*

*k. Otro contexto en donde el Tribunal dilató el apercibimiento de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y*

---

<sup>12</sup> Sentencia TC/0148/13 del 12 de septiembre de 2013, p. 8

<sup>13</sup> Sentencia TC/0170/13, del 27 de septiembre de 2013, pp. 7-8

<sup>14</sup> Sentencia TC/0224/17, del 2 de mayo de 2017, pp. 49-51

<sup>15</sup> Sentencia TC/0172/13, del 27 de septiembre de 2013, pp. 10-11.

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



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

*jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que cualquier persona accione por la vía directa, es cuando el accionante advierte que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la ley o acto normativo impugnado.<sup>17</sup>*

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

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

---

<sup>17</sup> Sentencias TC/0195/14, del 27 de agosto de 2014, pp. 10-11 y TC/0221/14, del 23 de septiembre de 2014, pp. 12-14.



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

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

*o. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, 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<sup>18</sup> para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto*

---

<sup>18</sup> Sentencia TC/0028/15.



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

*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<sup>19</sup>, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.*

e. Sobre la base del precedente previamente señalado, se ha establecido por dicha decisión que este tribunal es de criterio que el accionante, señor Alfredo Antonio Valdez Núñez, goza de legitimación activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad por su sola calidad de ciudadano dominicano, pues él, “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” -como precisa la sentencia citada- debe gozar y tener “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”, para procurar, como el más elevado fin, la preservación de la supremacía de la Constitución de la República y el respeto del orden constitucional y los derechos fundamentales”.

## **10. Sobre el fondo de la acción**

a. En la presente acción directa de inconstitucionalidad, el accionante alega que el párrafo IV del artículo 5 de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario, de veintitrés (23) de marzo de dos mil cinco (2005), contrapone

---

<sup>19</sup> Sentencia TC/0535/15, párr. 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (colegio dominicano de contadores públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; TC/0489/17 [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17 [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].



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

los numerales 1) y 3) del artículo 39 de la Constitución de la República, sobre el derecho a la igualdad, ya que imposibilita a los ministeriales realizar notificaciones de actos ante los tribunales de tierras.

b. La norma objeto de esta acción directa de inconstitucionalidad, párrafo IV del artículo 5 de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario, dispone lo que sigue: “PARRAFO IV. Todas las actuaciones que por la aplicación de la presente ley requieran de una notificación serán realizadas por actos instrumentados por ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria”.

c. En tal sentido, el accionante en inconstitucionalidad continúa alegando que el derecho a la igualdad se ve claramente vulnerado por el hecho de que

*los ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria pueden notificar dentro de su jurisdicción territorial en cualquier atribución o materia, sin que le sean cuestionados sus actos de notificaciones por los tribunales ante los cuales se oponen o se presentan los actos que estos notifican, empero, los demás ministeriales les está prohibido notificar actos en materia inmobiliaria.*

d. En este orden, el accionante alega que la norma ahora recurrida en inconstitucionalidad vulnera los numerales 1) y 3) del artículo 39 de la Constitución dominicana, los cuales disponen lo que sigue:

*Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color,*



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

*edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:*

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

2. (...)

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

(...)

e. El Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia TC/0035/15,<sup>20</sup> estableció el siguiente precedente:

*11.2. Para determinar si existe violación al principio de igualdad, el “test o juicio de igualdad” otorga objetividad y transparencia a los exámenes de igualdad que realizan los jueces. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia, en su Sentencia C-748/09, del veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009), estableció que:*

---

<sup>20</sup> De treinta y uno (31) de enero de dos mil diecisiete (2017)

Expediente núm. TC-01-2017-0021, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alfredo Antonio Valdez Núñez contra el párrafo IV del artículo 5 de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario.



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

*La estructura analítica básica del juicio de igualdad es: (i) Lo primero que debe advertir el juez constitucional es si, en relación con un criterio de comparación, o tertium comparationis, las situaciones de los sujetos bajo revisión son similares. En caso de que encuentre que son claramente distintas, no procede el test de igualdad; (ii) Si resulta procedente el juicio de igualdad, deberá analizarse la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado que consagra la norma censurada, destacando los fines perseguidos por el trato disímil, los medios empleados para alcanzarlos y la relación entre medios y fines.*

*Del mismo modo, se debe tomar en cuenta que esa desigualdad no implique una consecuencia justificada en cuanto a la finalidad perseguida.*

- f. El artículo 41 de la Ley núm. 821,<sup>21</sup> sobre la Organización Judicial y sus modificaciones, dispone lo siguiente:

***El Tribunal de Tierras se organizará y funcionará de acuerdo con las leyes especiales que lo rigen;***<sup>22</sup> *pero sus magistrados y jueces estarán sometidos a las incompatibilidades y prohibiciones contenidas en los artículos 6 y 8 de la presente ley, y la autoridad disciplinaria de la Suprema Corte de Justicia.*

---

<sup>21</sup> De veintinueve (21) de noviembre de mil novecientos veintisiete (1927)

<sup>22</sup> Negrita y subrayado nuestro



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

*Párrafo. (Agregado por la Ley 12 de 1942, G.O. 5758). El horario de trabajo de los empleados del Tribunal de Tierras se regirá según lo dispuesto en el artículo 16 de esta ley.*

g. La antes referida ley, en su artículo 81, establece: “Sólo los Alguaciles tienen calidad para hacer notificaciones de actos judiciales o extrajudiciales, con excepción de aquellas que por disposición expresa de la ley pueden y deben ser hechas por otros funcionarios.

h. Además, consideramos oportuno, en el caso que nos ocupa, señalar lo que establece el párrafo del artículo 82 de la Ley núm. 821, sobre la Organización Judicial y sus modificaciones: “En los Juzgados de Primera Instancia divididos en Cámaras, con idénticas o con distintas atribuciones o competencias, los Alguaciles que actúen en ellas, ejercerán sus funciones en toda la demarcación territorial que constituya el distrito judicial a que estos Tribunales pertenezcan”.

i. Asimismo, la Resolución núm. 622-2007,<sup>23</sup> de la Suprema Corte de Justicia, que aprueba formatos de certificados de títulos, cartas constancias y otras disposiciones, dispone en su artículo 3 lo siguiente:

*Se autoriza de manera provisional a los alguaciles de los Tribunales de la República territorialmente competentes, para que actúen como alguaciles de la Jurisdicción Inmobiliaria a los fines de que realicen las notificaciones y citaciones establecidas en la Ley núm. 108-05 de Registro Inmobiliario, hasta la implementación del Centro de Citaciones de la Jurisdicción Inmobiliaria.*

---

<sup>23</sup> De fecha veintinueve (29) de marzo de dos mil siete (2007)



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

j. Igualmente, esta alta corte a través de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario, en su principio VI expresa que para su aplicación se complementa de reglamentos y normas complementarias, dictadas por la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con las características y necesidades particulares del medio en el cual se aplica.

k. La Constitución dominicana en su artículo 8 dispone:

*Función esencial del Estado. Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su 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.*

l. Además, el numeral 2) del artículo 51 de la Carta Magna de la República, en relación con el derecho de propiedad establece que “el Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada”.

m. Este tribunal ha podido evidenciar que estamos ante una acción directa de inconstitucionalidad que pretende la declaratoria de la inconstitucionalidad de una norma que solamente se encuentra delimitada a la organización judicial de la jurisdicción inmobiliaria, ya que el párrafo IV del artículo 5 dispone que las actuaciones de la jurisdicción inmobiliaria sean notificadas por ministeriales de dicha jurisdicción, y que la Ley núm. 108-05 instituye la creación de su reglamento para su aplicación.



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

n. En este orden de ideas, el Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia TC/0159/13,<sup>24</sup> ha fijado el siguiente criterio: “9.8. Así, el artículo 39 de la Constitución dispone un trato igualitario en cuanto a los derechos de todas las personas ante la ley, las instituciones y autoridades, sin ningún tipo de discriminación (...)”.

o. Este tribunal considera que para determinar la violación o no del derecho de igualdad, se prescribe el uso del test de igualdad como herramienta metodológica. En ese sentido, el Tribunal, en el precedente constitucional establecido en sus sentencias TC/0033/12,<sup>25</sup> TC/0094/12<sup>26</sup> y TC/0049/13,<sup>27</sup> instituyó el uso del test o juicio de igualdad, a los fines de establecer si una norma viola o no dicho principio, cuyos criterios son los que siguen:

1. *La existencia de casos o supuestos fácticos semejantes.*
2. *Que tal diferenciación resulte objetiva, proporcional y razonablemente justificada y*
3. *Que no implique consecuencias desproporcionadas en cuanto a la finalidad perseguida*

p. En el caso de la especie, los sujetos envueltos en la litis –alguaciles de la jurisdicción inmobiliarias y los alguaciles de otras jurisdicciones- son sujetos bajo una situación similar, ya que son agentes auxiliares de la justicia, oficiales públicos autorizados por la ley, cuya misión consiste en notificar los actos de procedimiento y ejecutar las decisiones de la justicia y los actos

---

<sup>24</sup> De fecha doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013)

<sup>25</sup> De fecha quince (15) de agosto de dos mil doce (2012)

<sup>26</sup> De fecha veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012)

<sup>27</sup> De fecha nueve (9) de abril de dos mil trece (2013)



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

auténticos provistos de fuerza ejecutiva, dentro del límite de su competencia, o sea del tribunal en que fue designado. Tienen fe pública en sus actuaciones, hasta inscripción en falsedad.

q. En ese sentido, existen alguaciles de estrados y alguaciles ordinarios, los primeros asisten a las audiencias, teniendo a su cargo imponer el orden dentro del tribunal. Están sujetos al horario y a las mismas obligaciones del resto del personal del tribunal al cual pertenecen y tengan un salario fijo. Adicionalmente, realizan las mismas funciones que los alguaciles ordinarios y los segundos ejecutan todas las funciones propias de su ministerio y sólo cobran los emolumentos de los actos judiciales o extrajudiciales que realizan. No reciben salario ni están sujetos a la supervisión directa del tribunal al que pertenecen.

r. En consecuencia, al evidenciar que los sujetos envueltos en el presente conflicto -los alguaciles- son sujetos similares, por lo que pasa el primer punto del test de igualdad, sobre “la existencia de casos o supuestos fácticos semejantes”, procede continuar desarrollando el segundo requisito del referido test de igualdad, “que tal diferenciación resulte objetiva, proporcional y razonablemente justificada”, en cuanto a la razonabilidad, proporcionalidad razonable, en tanto que los alguaciles de la República, se puedan ver limitados en el desenvolvimiento de su ejercicio en cuestión.

s. En este sentido, sobre el principio de igualdad, el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0060/14<sup>28</sup> adoptó el siguiente criterio:

---

<sup>28</sup> De fecha cuatro (4) de abril de dos mil catorce (2014)

Expediente núm. TC-01-2017-0021, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alfredo Antonio Valdez Núñez contra el párrafo IV del artículo 5 de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario.



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

*9.13. Para la solución del presente caso, resulta relevante conocer la interpretación del Tribunal Constitucional español sobre el principio de igualdad, el cual, coincidiendo con lo expuesto anteriormente, ha señalado lo siguiente:*

*a) no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del art. 14 de la Constitución, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable; b) el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional; c) el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados; d) por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos.*



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

t. La proporcionalidad y razonabilidad de la referida norma atacada en la acción directa de inconstitucionalidad que ahora nos ocupa, desde una perspectiva fáctica no es tal, ya que únicamente se limita a organizar el procedimiento a seguir en la jurisdicción inmobiliaria, potestad que tiene como fin regular el funcionamiento de los tribunales de la Jurisdicción Inmobiliaria y todas las actuaciones de su competencia, ya que la propia norma es que determina a cuál jurisdicción es que se encuentra habilitado el ministerial para actuar.

u. En consecuencia, no existen criterios objetivos que permitan afirmar la desproporcionalidad e irracionalidad de la norma en cuestión, en cuanto a que, al momento en aprobar lo preceptuado en dicha disposición, el legislador dentro de su libertad de configuración normativa que le asiste, conteste con los valores, principio, bienes y derechos fundamentales que contiene la Constitución de la República, no se evidencia tales vulneraciones.

v. En cuanto al tercer presupuesto de que la norma atacada en inconstitucionalidad, “que no implique consecuencias desproporcionadas en cuanto a la finalidad perseguida” en torno a que el hecho de que solo los ministeriales adscritos a la jurisdicción inmobiliaria puedan realizar actuaciones pertinentes a dicha materia, no implica de modo alguno la desproporcionalidad del fin de dicha norma, ya que el legislador al conocer sobre una materia especializada y los valores económicos envueltos, trató de proteger y garantizar dichas actuaciones.

w. No obstante, es cierto e incontrovertido que la Dirección General de Administración y Carrera Judicial adscrita al Consejo del Poder Judicial (CPJ) dictó la Circular núm. 019, de siete (7) de marzo de dos mil diecisiete (2017),



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mediante el cual instruye a todos los jueces de la Jurisdicción Original a aceptar como bueno y válido la notificación realizada por los ministeriales aunque estos no pertenezcan o estén asignados a la Jurisdicción Original, decisión que evidencia la desigualdad que existe en la norma que atacada ahora en inconstitucionalidad.

x. Igualmente, ante la evidencia de que los sujetos envueltos en el presente caso, alguaciles dominicanos, se les ve impedidos de realizar su ministerio dentro de la jurisdicción inmobiliaria, situación que se encuentra parcialmente subsanada, ya que la Dirección General de Administración y Carrera Judicial adscrita al Consejo del Poder Judicial (CPJ), mediante la circular previamente señalada, al permitir que las notificaciones de las actuaciones de la jurisdicción inmobiliaria fueran realizadas por otros ministeriales distintos a los de dicha jurisdicción, corrigió en parte la alegada vulneración al derecho constitucional al trabajo, instaurado en la Constitución de la República en su artículo 62, específicamente en su numeral 1, el cual dispone:

*Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia:*

1. *El Estado garantiza la igualdad y equidad de mujeres y hombres en el ejercicio del derecho al trabajo;*
2. *(...)*



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

y. En tal sentido, el Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia TC/0044/17,<sup>29</sup> en relación con el derecho de trabajo, ratificó el siguiente criterio:

*9.5.2. El Tribunal Constitucional dominicano ha señalado en su Sentencia TC/0058/13 del quince (15) de abril de dos mil trece (2013), respecto del derecho del trabajo, lo siguiente:*

*el derecho al trabajo es parte esencial del Estado Social y democrático de derecho que diseña el artículo 7 de la Constitución de la República. A su vez, el mismo es reconocido como un derecho, un deber y una función social, que debe ser ejercido con la asistencia y regulación del Estado. Su contenido esencial se manifiesta en un doble aspecto: por un lado, **el de acceder a un puesto de trabajo**,<sup>30</sup> y por otro, el derecho a no ser despedido, sino por justa causa. Así, toda persona tiene derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y debe realizarse en condiciones dignas y justas.*

z. Ante la evidencia de que la norma objeto de la acción directa de inconstitucionalidad que ahora nos ocupa no trasgrede el principio constitucional de igualdad entre todos los alguaciles de la República Dominicana, pero si violenta el derecho al trabajo de dicho sector laboral, este tribunal constitucional emitirá una sentencia interpretativa, a fin de evitar la continuidad del defecto normativo precedentemente advertido y así propiciar la permanencia de la norma objeto de este análisis en nuestro ordenamiento legal, de acuerdo con el artículo 47 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del

---

<sup>29</sup> De fecha treinta y uno (31) de enero de dos mil diecisiete (2017)

<sup>30</sup> Negrita y subrayado nuestro



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, el cual establece que:

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

aa. En relación a la emisión de sentencias interpretativas, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0365/17,<sup>31</sup> fijó el siguiente criterio:

*Esta facultad que ha sido legalmente otorgada a este órgano para trazar el criterio interpretativo constitucionalmente adecuado tiene como propósito garantizar la permanencia de una determinada norma en nuestro ordenamiento jurídico, a condición de que sea interpretada en el sentido que a la misma se le ha conferido y, de esa forma, no producir lagunas innecesarias en el ordenamiento, evitando que el mantenimiento de la norma impugnada pueda lesionar la primacía de la Constitución.*

bb. En consecuencia, conforme con todo lo antes expresado, conforme a los principios de favorabilidad y oficiosidad consagrados en los numerales 5 y 11, respectivamente, del artículo 7 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, a fin de no dejar

---

<sup>31</sup> De fecha once (11) de julio de dos mil diecisiete (2017)



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

ninguna brecha que pueda dar lugar a la vulneración de la Carta Magna dominicana y así con ello impedir la actuación de ministeriales que no se encuentren adscritos a la jurisdicción inmobiliaria y de garantizar la permanencia de la norma objeto de esta acción de inconstitucionalidad, conteste al antes señalado artículo 47 de la Ley núm. 137-11, este tribunal procederá a realizar una sentencia interpretativa, así evitar el defecto normativo que ha sido medianamente subsanado por la Dirección General de Administración y Carrera Judicial adscrita al Consejo del Poder Judicial (CPJ), precedentemente referido, y con la finalidad de que este conteste con la Constitución de la República, se leerá el párrafo IV del artículo 5 de la Ley núm. 108-05 tal como sigue: “PARRAFO IV. Todas las actuaciones que por la aplicación de la presente ley requieran de una notificación serán realizadas por actos instrumentados por ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria. No podrán dichos ministeriales, hacer notificaciones en las demás jurisdicciones”. Ya que permitirles a los alguaciles de la Jurisdicción Inmobiliaria realizar notificaciones en las otras jurisdicciones, crearía una situación en perjuicio de los demás alguaciles del sistema.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de las magistradas Ana Isabel Bonilla Hernández y Katia Miguelina Jiménez Martínez, 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 Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; y Hermógenes Acosta de los Santos y los votos disidentes de los magistrados Alba Luisa Beard Marcos y Miguel Valera Montero.



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

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

**DECIDE:**

**PRIMERO: ADMITIR** la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alfredo Antonio Valdez Núñez, en contra el Párrafo IV del artículo 5 de la Ley No. 108-05 de Registro Inmobiliario

**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo la presente acción directa en inconstitucionalidad descrita en el ordinal primero y **DECLARAR** que la interpretación constitucional del Párrafo IV del artículo 5 de la Ley No. 108-05 de Registro Inmobiliario, de fecha veintitrés (23) de marzo de dos mil cinco (2005), es la siguiente:

*PARRAFO IV. Todas las actuaciones que por la aplicación de la presente ley requieran de una notificación serán realizadas por actos instrumentados por ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria. No podrán dichos ministeriales, hacer notificaciones en las demás jurisdicciones.*

**TERCERO: DECLARAR** los procedimientos del presente proceso libre de costas de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley Orgánica No. 137-11 del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, al accionado, señor Alfredo Antonio Valdez Núñez; a los



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

accionados, Procuraduría General de la República, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados.

**QUINTO: DISPONER** su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**RAFAEL DÍAZ FILPO**

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186<sup>32</sup> de la Constitución de la República y 30<sup>33</sup> de la Ley núm. 137-11<sup>34</sup>, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, modificada por la Ley No. 145-11<sup>35</sup>, de acuerdo con nuestra posición adoptada durante las votaciones de la presente sentencia y con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la presente sentencia, tenemos a bien señalar los siguientes argumentos que sostienen nuestro voto salvado, conforme a dichas disposiciones que establece lo siguiente: En cuanto al primero: “...*Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán valer sus motivaciones en la decisión adoptada.*” Y en relación al segundo: “...*Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.*”, emitimos el siguiente:

---

<sup>32</sup> **Integración y decisiones.** El Tribunal Constitucional estará integrado por trece miembros y sus decisiones se adoptarán con una mayoría calificada de nueve o más de sus miembros. Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada.

<sup>33</sup> **Obligación de Votar.** 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.

<sup>34</sup> De fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011)

<sup>35</sup> De fecha veintinueve (29) de junio de dos mil once (2011)



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

**I.- ANTECEDENTES**

**A. Consideraciones previas**

El señor Alfredo Antonio Valdez Núñez, mediante instancia, depositada por ante la secretaria del Tribunal Constitucional, en fecha seis (6) de octubre de dos mil diecisiete (2017), interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra el Párrafo IV del artículo 5 de la Ley No. 108-05, por resultar contrario a los numerales 1) y 3) del artículo 39 de la Constitución Dominicana, que establece: *“Todas las actuaciones que por la aplicación de la presente ley requieran de una notificación serán realizadas por actos instrumentados por ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria.”*, pretendiendo que sea declarada su inconstitucionalidad, bajo los alegatos de ser contrario a la Constitución dominicana, en el siguiente precepto:

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

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



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

2. (...)

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

(...)”

La parte accionante en inconstitucionalidad, señor Alfredo Antonio Valdez Núñez, motiva su escrito de inconstitucionalidad bajo el alegato que sigue:

***HA DE SABERSE:*** *Que se vulnera grandemente el derecho a la igualdad de los ministeriales de todas las jurisdicciones tanto ordinarias como también de estrados, en razón de que los ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria pueden notificar dentro de su jurisdicción territorial en cualquier atribución o materia, sin que le sean cuestionados sus actos de notificaciones por los tribunales ante los cuales se opone o se presentan los actos que estos notifican, empero, los demás ministeriales les está prohibido notificar actos en materia inmobiliaria.*

***HA DE SABERSE:*** *Que a nuestro favor en los casos de Jarabacoa y Constanza, en la circular No. 01 del 16 de Marzo de 2017 del Tribunal Superior de Tierras del Departamento Norte se establece que, se puede satisfacer a requerimiento de parte interesada un alguacil que no sea de la Jurisdicción*



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

*Inmobiliaria donde no haya ministeriales de tierras a los fines de realizar las notificaciones que tengan lugar, empero, la constitución (sic) y la ley de organización judicial no están supeditadas a la mencionada circular, ya al momento de que deje de tomarse en cuenta la supra mencionada circular volverá la vulneración.*

**RESULTA:** *Que la imposibilidad que se le presentan a los ministeriales para realizar notificaciones y que no le son recibidas por los tribunales de tierras sin ser estos actos atacados de nulidad alguna o de estar viciados de nulidad, resulta ser una condición que se contrapone a los numerales 1) y 3) del artículo 39 de nuestra carta magna, (...)*

**HA DE SABERSE:** *Que las condiciones de que solo puedan notificar actos en materia de tierras por ministeriales de esa misma área resulten ser excluyentes y más la disposición de los jueces al no reconocer y recibir los actos que estos instrumenten.*

**HA DE SABERSE:** *Que si bien es cierto el artículo y párrafo ahora atacado manda a que sean estos los ministeriales a realizar las notificaciones en la referida materia inmobiliaria, tampoco les prohíbe a estos a actuar en las demás jurisdicciones sin que a ellos les sean desconocidos los actos que en esta materia estos últimos notifiquen. Resultando excluidos los demás ministeriales en jurisdicciones inmobiliarias. (sic)*



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

**HA DE SABERSE:** *Que la ley de organización judicial no establece requisitos a las ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria.*

**HA DE SABERSE:** *Que aun el Tribunal Superior de Tierras haya emitido una circular y que posteriormente el Consejo del Poder Judicial haya emitido varias circulares al respecto, no se ha garantizado el derecho a la igualdad que tienen todos los alguaciles en el ejercicio de sus funciones, ya que en la práctica, a los alguaciles de materia distinta a los de la jurisdicción inmobiliaria no se les permite realizar notificaciones en dicha jurisdicción, y cuando son realizadas las honorables magistradas no las reciben, en La Vega al menos.*

**HA DE SABERSE:** *Que los tribunales de la Jurisdicción Original de La Vega han procedido en virtud de la norma que hoy se ataca a comisionar alguaciles exclusivamente de la Jurisdicción Original, como puede comprobarse mediante piezas anexas, siendo esto ilegal a la luz de la ley que rige la materia y las circulares emitidas por el consejo del poder judicial.*

**HA DE SABERSE:** *Que además de la mencionada acta donde el CPJ decide sobre la inquietud elevada, emitieron además el Acta Núm. 28-2016, donde habían establecido con anterioridad que, a los fines de abaratar costos, cualquier*



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

*alguacil con competencia territorial pueda notificar y/o emplazar sin la necesidad de ser parte del tribunal requiriente.*

**II. PRECISIÓN SOBRE EL ALCANCE DE LA MAYORÍA  
DE LOS VOTOS ADOPTADOS**

Es preciso señalar que este voto se origina, en cuanto a que, la generalidad de los Honorables Jueces que componen este Tribunal Constitucional, han concurrido con el voto mayoritario en el entendido de que la sentencia en cuestión, sustentan su decisión bajo las siguientes motivaciones:

***BB.*** *En consecuencia, conforme con todo lo antes expresado, conforme a los principios de favorabilidad y oficiosidad consagrados en los numerales 5 y 11, respectivamente del artículo 7 de la Ley 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, a fin de no dejar ninguna brecha que pueda dar lugar a la vulneración de la Carta Magna dominicana y así con ello, impedir la actuación de ministeriales que no se encuentren adscritos a la jurisdicción inmobiliaria y de garantizar la permanencia de la norma objeto de esta acción de inconstitucionalidad, Párrafo IV del artículo 5 de la Ley 108-05 de Registro Inmobiliario, conteste al antes señalado artículo 47 de la referida Ley 137-11, este tribunal procederá a realizar una sentencia interpretativa, así evitar el defecto normativo que ha sido medianamente subsanado por la Dirección General de Administración y Carrera Judicial adscrita al Consejo del Poder Judicial (CPJ), precedentemente referido, y con la*



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

*finalidad de que este conteste con la Constitución de la República, se leerá el Párrafo IV del artículo 5 de la referida Ley 108-05 tal como sigue: “**PARRAFO IV.-** Todas las actuaciones que por la aplicación de la presente ley requieran de una notificación serán realizadas por actos instrumentados por ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria. No podrán dichos ministeriales, hacer notificaciones en las demás jurisdicciones.” Ya que, permitirles a los alguaciles de la Jurisdicción Inmobiliaria realizar notificaciones en las otras jurisdicciones, crearía una situación en perjuicio de los demás alguaciles del sistema.*

**III. FUNDAMENTOS DEL PRESENTE VOTO SALVADO**

**A.** Nuestro voto salvado radica en las antes señaladas motivaciones que sustentaron la decisión adoptada en la presente sentencia constitucional, que conlleva el voto salvado que ahora nos ocupa, en cuanto a que: “... *No podrán dichos ministeriales, hacer notificaciones en las demás jurisdicciones.*”

**B.** Consideramos oportuno, previamente al desarrollo de este voto, consignar lo que dispone la norma atacada en la acción directa de inconstitucionalidad, cuya sentencia constitucional ha motivado el presente voto salvado:

*“**PARRAFO IV.-** Todas las actuaciones que por la aplicación de la presente ley requieran de una notificación serán realizadas por actos instrumentados por ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria.”*



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

C. En este sentido, somos de criterio y así lo hicimos saber, que la norma atacada en inconstitucionalidad violenta el sagrado derecho a la igualdad de los ministeriales, ya que el hecho de impedir o limitar las actuaciones de los mismos, en razón de la materia, impide el libre desarrollo por el cual han sido investido.

D. En cuanto al derecho previamente señalado, el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0520/16<sup>36</sup> fijó el siguiente criterio:

*“... violan el artículo 43 de la Constitución, el cual establece lo siguiente: “Toda persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad, sin más limitaciones que las impuestas por el orden jurídico y los derechos de los demás”. Este derecho consiste en la **libertad de hacer o no hacer lo que se considere conveniente, de lo cual resulta que es un complemento del desarrollo de la personalidad que integra tanto los derechos especiales relacionados con el ejercicio de las libertades fundamentales como los derechos subjetivos de poder conducir la propia vida de la manera que se considere más conveniente, sin tener más limitaciones que los derechos de los demás**<sup>37</sup> [véase Sentencia T-542/92, dictada por la Corte Constitucional de Colombia el veinticinco (25) de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992)]”*

---

<sup>36</sup> De fecha siete (7) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)

<sup>37</sup> Negrita y subrayado nuestro



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

E. Asimismo, consideramos oportuno señalar, que la Constitución dominicana dispone sobre el Tribunal Constitucional lo que sigue:

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

- 1) *Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido;*
- 2) (...)

F. En tal sentido, la referida Ley 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del dos mil once (2011), modificada por la Ley 145-11, ha establecido lo que sigue:

***DEL CONTROL CONCENTRADO DE  
CONSTITUCIONALIDAD***

*Artículo 36.- Objeto del Control Concentrado. La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva.*



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

*Artículo 45.- Acogimiento de la Acción. Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad y pronuncien la anulación consecuente de la norma o los actos impugnados, **producirán cosa juzgada**<sup>38</sup> y eliminarán la norma o acto del ordenamiento. Esa eliminación regirá a partir de la publicación de la sentencia.*

**G.** Con la finalidad de ir sustentando nuestro voto salvado, somo de criterio desarrollar el concepto que define a un alguacil o ministerial y cuales son sus funciones. Conforme a la Ley No. 821<sup>39</sup> De Organización Judicial y sus Modificaciones, específicamente desde su Capítulo XII, artículo 81 y siguientes disponen que:

*Art. 82.- (Mod. por la Ley 44, del 9 de julio de 1963) **Los alguaciles ejercerán sus funciones dentro de los límites territoriales del tribunal en el cual actúan**<sup>40</sup>, a menos que sea comisionado por algún Tribunal, o con permiso de éste, por causa de necesidad.*

***Párrafo.- En los Juzgados de Primera Instancia divididos en Cámaras, con idénticas o con distintas atribuciones o competencias, los Alguaciles que actúen en ellas, ejercerán sus funciones en toda la demarcación territorial que constituya el distrito judicial a que estos Tribunales pertenezcan.***

---

<sup>38</sup> Negrita y subrayado nuestro

<sup>39</sup> De fecha veintiuno (21) de noviembre de mil novecientos veintisiete (1927)

<sup>40</sup> Subrayado y negrita nuestro



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

*Art. 83.- Los alguaciles no pueden negarse a hacer ningún acto de su competencia sin excusa legal, bajo pena de destitución.*

**H.** En tal orden, claramente se puede deducir que los alguaciles son agentes que sirven de auxiliares de la justicia que dan apoyo para la solución de los conflictos judiciales, tanto en los tribunales como fuera de ellos, teniendo como misión las notificaciones de los actos de procedimiento requeridos a la luz de la ley, la ejecución de las decisiones emanadas de los tribunales de la justicia y los actos auténticos provistos de fuerza ejecutoria, siempre dentro del límite de su competencia territorial.

**I.** Consideramos oportuno consignar las funciones establecidas por la referida Ley No. 821, específicamente, sobre los alguaciles de estrados:

*Art. 85.- Los Alguaciles de estrados están obligados, ante todo, al servicio del Tribunal a que pertenecen. Deben asistir puntualmente a la Oficina y permanecer en ella, siempre que el desempeño de sus funciones en asuntos del Tribunal o permiso del Juez o Presidente de la Corte no justifique su ausencia.*

*Art. 86.- Los Alguaciles de estrados tienen a su cargo el registro de inscripción de las causas en estado, las cuales llaman a la vista, en la audiencia, cuando se lo ordene el Presidente de la Corte o el Juez a quien corresponde y velan por el orden interior del Tribunal.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**J.** De lo anteriormente señalado, claramente se puede deducir que hay alguaciles de estrados y alguaciles ordinarios, que ambos tienen funciones específicas, tales como el primero -alguacil de estrados- están para asistir en las audiencias, elaborar el rol de las mismas e imponer el orden dentro del tribunal actuante; asimismo, están sujetos a horarios específicos, así como también a las demás formalidades del personal que devenga un salario fijo, y por demás, también, pueden realizar todas las otras funciones de los alguaciles ordinarios, tales como notificar sentencias o decisiones dictadas por los tribunales de la República, igualmente de notificar cualquier otro acto relacionado con la litis judicial en cuestión, teniendo como única limitante, de acuerdo a la norma que rige la materia -Ley 821 sobre Organización Judicial y sus Modificaciones, que deberán ejercer sus funciones dentro de los límites territoriales<sup>41</sup> del tribunal en el cual actúan.

**K.** Mientras que los alguaciles ordinarios, están investidos para ejecutar todas las funciones propias de su ministerio y sólo cobran emolumentos de los actos judiciales o extrajudiciales que realizan, diferenciándose de los alguaciles de estrados, en cuanto a que, no reciben salarios, ni están sujetos a la supervisión directa del tribunal al que pertenecen.

**L.** En consenso, los ministeriales al ser vicarios de la justicia, ya sea por mandato de un tribunal o por orden de un abogado sus actuaciones en calidad de ente importante dentro de la organización judicial dominicana, cuya limitante se engloba, de forma general, de acuerdo a la configuración territorial en la cual se encuentra investido para actuar, no así en razón de la materia<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Artículo 82

<sup>42</sup> Modo de atribución de la función jurisdiccional a un orden concreto de acuerdo con la rama del derecho de la que conoce. Diccionario del español jurídico



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

M. Asimismo, podemos evidenciar a través de la lectura del artículo 4 del Código de Procedimiento Civil, en torno a las citaciones que, las mismas serán diligenciadas por un alguacil del domicilio del demandado, tal como reza:

*Art. 4.- (Modificado por la Ley 3459 del 24 de diciembre de 1982). Toda citación será diligenciada por un alguacil del domicilio del demandado<sup>43</sup>, debiendo dejarle copia de ella. En caso de no hallarse en su domicilio persona alguna a quien entregarla se le dejará al síndico municipal en las cabeceras de municipios, y al alcalde pedáneo en los campos; y el original será firmado sin costo por dichos funcionarios.*

N. Es por ello, que la Suprema Corte de Justicia dicta la Resolución No. 622-2007<sup>44</sup>, que Aprueba Formatos de Certificados de Títulos, Cartas Constancias y otras Disposiciones, el cual dispone en su artículo 3 lo siguiente:

*Se autoriza de manera provisional a los alguaciles de los Tribunales de la República territorialmente competentes, para que actúen como alguaciles de la Jurisdicción Inmobiliaria a los fines de que realicen las notificaciones y citaciones establecidas en la Ley núm. 108-05 de Registro Inmobiliario, hasta la implementación del Centro de Citaciones de la Jurisdicción Inmobiliaria*

---

<sup>43</sup> Negrita y subrayado nuestro

<sup>44</sup> De fecha veintinueve (29) de marzo de dos mil siete (2007)



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

**O.** Asimismo, se puede evidenciar a través de la lectura de la ley objeto de este análisis, la referida Ley 108-05 sobre Registro Inmobiliario, en su Principio VI expresa que para la aplicación de la misma se complementa de reglamentos y normas complementarias, dictadas por la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo a las características y necesidades particulares del medio en el cual se aplica.

**P.** De todo ello, podemos delimitar que los alguaciles, en su calidad de funcionario público, los actos que ellos instrumentan tienen fuerza de la ley, son auténticos en lo concerniente al contenido correspondiente a sus comprobaciones personales, no así con respecto a las informaciones que reciben de terceros, por lo que, son actos contentivos del procedimiento a seguir.

**Q.** Ante el núcleo fáctico que envuelve el presente caso, en relación a las actuaciones de los ministeriales, delimitándolo únicamente conforme a razón de la materia, no como lo dispone la norma en razón del límite territorial, somos de criterio, así lo hicimos saber, y así lo desarrollamos en el presente voto salvado, en que, se debió proteger y garantizar el cumplimiento del debido proceso, tal como lo dispone el artículo 69 de la Constitución de la República<sup>45</sup>:

*Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido*

---

<sup>45</sup> Proclamada, en fecha veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010) y modificada, el trece (13) de junio de dos mil quince (2015)



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

*proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:*

- 1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita;*
- 2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley;*
- 3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable;*
- 4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;*
- 5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa;*
- 6) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo;*
- 7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio;*
- 8) Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley;*



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

9) *Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia;*

10) *Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

**R.** En este sentido, sobre la necesidad de garantizar y proteger el sagrado derecho a accionar a fin de hacer realidad la ejecución de una decisión, específicamente en relación a las actuaciones de los ministeriales, el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0110/13<sup>46</sup> fijó el siguiente precedente:

*10.6. En el presente caso, es preciso hacer referencia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consignado en el artículo 69 de la Constitución de la República, el cual comprende – según palabras del Tribunal Constitucional Español– un contenido complejo que incluye los siguientes aspectos: el derecho de acceso a los tribunales; el derecho a obtener una sentencia fundada en derecho; el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales; y el derecho al recurso legalmente previsto.*

*10.7. De lo anterior se desprende que la tutela judicial efectiva engloba también el derecho a ejecutar las decisiones judiciales, tan necesario para que la tutela efectiva sea tal, y es, además, cuestión de esencial importancia para dar efectividad a la cláusula del estado social y democrático de derecho, que implica, entre otras manifestaciones, la vinculación de todos los sujetos al ordenamiento jurídico y a las*

---

<sup>46</sup> De fecha cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013)



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

*decisiones que adoptan los órganos jurisdiccionales, no solo juzgando, sino también haciendo ejecutar lo juzgado.*

S. Asimismo, se debió proteger y garantizar el alegado derecho vulnerado, a la igualdad, configurado en el artículo 39 de la Carta Magna dominicana, específicamente en sus numerales 1) y 3), el cual dispone lo que sigue:

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

- 4. La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;*
- 5. (...)*
- 6. El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la*



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

*discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión;*

(...)

**T.** Conforme con todo lo antes expresado, y tal como se pudo evidenciar que la norma atacada en esta acción de inconstitucionalidad no violenta el sagrado derecho a la igualdad, por lo que, no es proporcional y razonable, en cuanto a que, son meras regulaciones administrativa, no menos cierto es que, si se pudo evidenciar que la norma en cuestión si vulnera el derecho al trabajo, configurado en la Constitución de la República en su artículo 62<sup>47</sup> especialmente en su numeral 1), al impedir que los demás ministeriales que no se encuentren adscrito a la jurisdicción inmobiliaria puedan actuar, mientras que los alguaciles de dicha jurisdicción especializada si pueden actuar sin importar la materia.

**U.** En relación al sagrado derecho al trabajo, el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0044/17<sup>48</sup> ratifico el siguiente criterio:

*9.5.2. El Tribunal Constitucional dominicano ha señalado en su Sentencia TC/0058/13 del quince (15) de abril de dos mil trece (2013), respecto del derecho del trabajo, lo siguiente:*

---

<sup>47</sup> **Derecho al trabajo.** *El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia:*

1. *El Estado garantiza la igualdad y equidad de mujeres y hombres en el ejercicio del derecho al trabajo;*
2. (...)

<sup>48</sup> De fecha treintaiún (31) de enero de dos mil diecisiete (2017)



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*el derecho al trabajo es parte esencial del Estado Social y democrático de derecho que diseña el artículo 7 de la Constitución de la República. A su vez, el mismo es reconocido como un derecho, un deber y una función social, que debe ser ejercido con la asistencia y regulación del Estado. Su contenido esencial se manifiesta en un doble aspecto: por un lado, el de acceder a un puesto de trabajo; y por otro, el derecho a no ser despedido, sino por justa causa. Así, toda persona tiene derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y debe realizarse en condiciones dignas y justas.*

V. Es por ello, que al tratarse conforme con la norma, tal como anteriormente lo señaláramos, los alguaciles están investidos para actuar en razón del territorio, no en razón de la materia, en consecuencia, fuimos de criterio que, lo correcto era permitir que cualquier alguacil juramentado dentro de la demarcación del inmueble objeto de la litis en cuestión pudiera instrumentar actos relativo al conflicto a conocerse dentro de la jurisdicción inmobiliaria, garantizando así, el derecho al trabajo que configura nuestra Constitución a todo ciudadano.

W. Por lo que, conforme a los principios de favorabilidad y oficiosidad que han sido dispuestos a la justicia constitucional, en los numerales 5<sup>49</sup> y 11<sup>50</sup> de

---

<sup>49</sup> Favorabilidad. La Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima 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 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.

<sup>50</sup> Oficiosidad. Todo juez o tribunal, como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente.



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

la referida Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, respectivamente, y con la finalidad de que no quede brecha alguna que permita la alegada vulneración constitucional y que con ello se pueda quedar la norma cuestionada en la acción directa de inconstitucionalidad que ha dado la sentencia constitucional que ha originado el presente voto salvado era correcto dictar una sentencia interpretativa que pueda resguardar y garantizar el derecho alegadamente vulnerado.

**X.** En ese orden el artículo 47 de la referida Ley 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales dispone la facultad al Tribunal Constitucional de redactar sentencias interpretativas, tal como sigue:

*Artículo 47.-Sentencias Interpretativas. El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados.*

*Párrafo I.- Del mismo modo dictaré o cuando lo estime pertinente, sentencias que declaren expresamente la inconstitucionalidad parcial de un precepto, sin que dicha inconstitucionalidad afecte íntegramente a su texto.*



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

***Párrafo II.-** Las sentencias interpretativas pueden ser aditivas cuando se busca controlar las omisiones legislativas inconstitucionales entendidas en sentido amplio, como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto o cuando se limitan a realizar una interpretación extensiva o analógica del precepto impugnado.*

***Párrafo III.-** Adoptará, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada.*

**Y.** En torno a las sentencias interpretativas, el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0234/14<sup>51</sup> ratificó el siguiente criterio:

*10.12. El artículo núm. 47 de la Ley núm. 137-11 faculta a este tribunal a dictar sentencias interpretativas que van más allá de la dualidad tradicional (de desestimación o rechazo de la demanda en inconstitucionalidad) ...*

**Z.** Ante las consideraciones que justifican nuestro voto salvado somos de criterio y así lo hicimos saber que la salvaguarda del derecho vulnerado se garantizaba, tal como lo hizo la sentencia constitucional que ha motivado el presente voto salvado, mediante una sentencia interpretativa, en la cual se eliminara la prohibición de las actuaciones de los ministeriales que no estuvieran investidos por ante la jurisdicción inmobiliaria, sino que, tal como su norma lo dispone, la limitación de las actuaciones de los alguaciles se

---

<sup>51</sup> De fecha veinticinco (25) de septiembre de dos mil catorce (2014)



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

encuentra limitada la demarcación territorial en la que se encuentren habilitados, no de acuerdo a la razón de la materia, como es el caso en cuestión, materia inmobiliaria.

**AA.** En consecuencia, conforme con todo lo antes expresado, conforme a los principios de favorabilidad y oficiosidad consagrados en los numerales 5 y 11, respectivamente del artículo 7 de la Ley 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, a fin de no dejar ninguna brecha que pueda dar lugar a impedir la actuación de ministeriales que no se encuentren adscritos a la jurisdicción inmobiliaria y de garantizar la permanencia de la norma objeto de esta acción de inconstitucionalidad, Párrafo IV del artículo 5 de la Ley 108-05 de Registro Inmobiliario, y conteste al antes señalado artículo 47 de la referida Ley 137-11, este tribunal procederá a realizar una sentencia interpretativa, con la finalidad de evitar el defecto normativo que ha sido mediamente subsanado por la Dirección General de Administración y Carrera Judicial adscrita al Consejo del Poder Judicial (CPJ), precedentemente referido, tal como sigue: ***“PARRAFO IV.- Todas las actuaciones que por la aplicación de la presente ley requieran de una notificación serán realizadas por actos instrumentados por ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria y de cualquier otra jurisdicción.”***

### IV. POSIBLE SOLUCIÓN

Después del análisis previamente desarrollado, entendemos conforme a nuestro razonamiento a la cuestión planteada, manteniendo nuestra posición y criterio en el caso que ahora nos ha tocado conocer, en cuanto a que, presentamos nuestro voto salvado, en lo relativo a que, las actuaciones de los alguaciles deben de ser realizadas conforme a la demarcación territorial en la



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

cual se encuentran investidos, no en razón de la materia, en consecuencia se debió decidir, en la sentencia constitucional que ha motivado el presente voto salvado, sobre la apertura de permitir que cualquier alguacil que se encuentre investido en la jurisdicción territorial a donde se encuentra ubicado el inmueble en litis, podría instrumentar actos tendente a la solución del conflicto en cuestión, sin limitar a los alguaciles que se encuentran investido para accionar en la jurisdicción inmobiliaria -razón de la materia- sus actuaciones fuera de dicha jurisdicción.

Firmado: Rafael Díaz Filpo, Juez Primer sustituto

### **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 sobre los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada”; y en el segundo que: “Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”.

1. En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad fue incoada por el señor Alfredo Antonio Valdez Núñez, en contra el Párrafo IV del artículo 5 de la Ley No. 108-05 de Registro Inmobiliario.

2. Mediante la decisión tomada por la mayoría se acoge la indicada acción directa de inconstitucionalidad y se declara que la interpretación constitucional del Párrafo IV del artículo 5 de la Ley No. 108-05 de Registro Inmobiliario, de fecha veintitrés (23) de marzo de dos mil cinco (2005), es la siguiente: “PARRAFO 1V.- Todas las actuaciones que por la aplicación de la presente ley requieran de una notificación serán realizadas por actos instrumentados por ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria. No podrán dichos ministeriales, hacer notificaciones en las demás jurisdicciones”, 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:



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

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

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

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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

9. En efecto, en el modelo alemán sólo están legitimados para accionar en inconstitucionalidad el gobierno federal, un gobierno de un *Land* o un tercio de los miembros del *Bundestag*, según se establece en el artículo 93.1, núm. 2, artículos 13, núm. 6 y 76 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Peter Häberle, El Tribunal Constitucional como Tribunal Ciudadano, El recurso constitucional de amparo, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2005, p. 97. Traducción y estudio preliminar de Joaquín Brage Camazano



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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.<sup>53</sup> Como se aprecia, la posibilidad de que un ciudadano pueda apoderar al Tribunal Constitucional en este modelo está cerrada.

11. Como se aprecia, estamos en presencia de dos sistemas en los cuales solo determinados órganos gozan de legitimación para accionar en inconstitucionalidad, de suerte que el ciudadano no puede acceder al Tribunal Constitucional por esta vía, contrario a lo que ocurre con la acción de amparo, materia en la cual el acceso al Tribunal Constitucional es un derecho de todos, tal y como de manera categórica lo afirma Peter Häberle.<sup>54</sup>

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

---

<sup>53</sup> Véase Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 746-747. Véase, igualmente, el artículo 162 de la Constitución española. Véase igualmente, a Francisco Tomás y Valiente, Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p.42.

<sup>54</sup> Peter Häberle, IBIDEM, p.96



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional Federal alemán, cuando resuelve una acción directa de inconstitucionalidad.<sup>55</sup>

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<sup>56</sup>; en este modelo también se le reconoce legitimación a un grupo de mil ciudadanos; mientras que en el modelo peruano cinco mil ciudadanos pueden accionar.<sup>57</sup> Entendemos que son ejemplos válidos de sistemas semiabierto, porque si bien se condiciona la legitimación de un solo ciudadano, o se exige un número determinado de estos, dicha facultad no es exclusiva de órganos políticos.

---

<sup>55</sup>Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98

<sup>56</sup> Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 330

<sup>57</sup> Humberto Nogueira Alcalá, Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”<sup>58</sup>. Se trata de un modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano<sup>59</sup> y el venezolano.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Uno de los temas a los cuales el gran jurista austriaco, 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).

<sup>59</sup> Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 332. En los artículos 241.2, 241.4 y 241.5 de la Constitución colombiana se establece lo siguiente: “Art. 241.2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de procedimiento en su formación. Art.241.4 Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 241.5 Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación”.

<sup>60</sup> Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 332-33. La acción popular que se predica en el sistema venezolano fue deducida del artículo del contenido del artículo 21, inciso 9, de la de la Ley Orgánica de 2004, cuyo texto es el siguiente: “Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”*.<sup>61</sup>

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

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

---

<sup>61</sup> 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

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:

*Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: (...) 5. Decidir en primera y última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos, cuando fueren objeto de controversia entre partes ante cualquier Tribunal, el cual, en este caso, deberá sobreseer su decisión sobre el fondo hasta después del fallo de la Suprema Corte; y, en interés general, sin que sea necesario que haya controversia judicial, cuando se trate de leyes, decretos, resoluciones y reglamentos atentatorios a los derechos individuales consagrados por la presente Constitución.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.<sup>62</sup>

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

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

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

---

<sup>62</sup> Véase Hermógenes Acosta de los Santos, *El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución*, Editora Búho, Universidad APEC, República Dominicana, 2010, pp.217-224



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

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

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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

### **B. Evolución jurisprudencial**

En esta parte del voto salvado analizaremos los criterios jurisprudenciales adoptados por la Suprema Corte de Justicia respecto de la legitimación de las personas para accionar en inconstitucionalidad durante el tiempo que tuvo competencia en esta materia, es decir, en el período comprendido entre agosto de 1994 y el 23 de diciembre de 2011. Igualmente, se analizarán los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional en la materia a partir de la fecha en que fue instituido.<sup>63</sup>

29. Durante la vigencia de la Constitución de 1994, podía accionar en inconstitucionalidad “cualquier parte interesada”, en adición al presidente de la República, las presidentes de la Cámara de Diputados y 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.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> La designación de los primeros jueces del Tribunal Constitucional tuvo lugar el 23 de diciembre de 2011 y su juramentación el 28 de diciembre de 2011.

<sup>64</sup> En la sentencia de fecha 1 de septiembre de 1995, Boletín núm. 1018, de septiembre de 1995, la Suprema Corte de Justicia estableció en atribuciones constitucionales, lo siguiente: “Considerando, que de acuerdo a lo que dispone el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, el ejercicio de dicha acción en inconstitucionalidad pertenece al Presidente de la República, a los presidentes de una u otra Cámara del Congreso Nacional y a parte interesada hay que entender, en sentido estricto, aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición



## 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 denunciadores de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia fuera grave y seria”.<sup>65</sup> 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 interesadas<sup>66</sup>. El cambio de criterio radicó en que en este

---

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

<sup>65</sup> En la sentencia dictada el 6 de agosto de 1998, Boletín Judicial núm. 1053, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente: Considerando, de otra parte, que en armonía con el Estado de Derecho que organiza la Constitución de la República y los principios que le sirvieron de fundamento al constituirse la sociedad dominicana en nación libre e independiente, entre ellos el sistema de control de la constitucionalidad por vía de excepción, hoy ampliado mediante la instauración en 1994, con el derecho a demandar la inconstitucionalidad de la ley por vía directa debe entenderse por "parte interesada" aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional, o que justifique un interés legítimo, directo y actual, jurídicamente protegido, o que actúe como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria;”

<sup>66</sup> En la sentencia dictada el 18 de diciembre 2008, Boletín Judicial núm. 1777, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente: Considerando, que, ciertamente, como ha sido alegado en la especie, el Poder Ejecutivo estaba en el deber ineludible de someter el acto impugnado a la sanción del Congreso Nacional, de conformidad con nuestra normativa constitucional; que, sin embargo, cuando se demanda la inconstitucionalidad o la nulidad de uno de los actos comprendidos en el artículo 46 de la Carta Magna por el no cumplimiento de un trámite que debió ser agotado por ante el Poder del Estado correspondiente, sólo puede hacerlo el mismo órgano o poder a quien la propia Constitución

Expediente núm. TC-01-2017-0021, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alfredo Antonio Valdez Núñez contra el párrafo IV del artículo 5 de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario.



**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 26 de enero de 2010, como ya se indicó, fue sustituida la noción “cualquier parte interesada” por “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Para la Suprema Corte de Justicia, el nuevo requisito de la legitimación de los particulares queda satisfecho cuando se demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio.”<sup>67</sup> Es decir, que para dicho tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

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

---

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

<sup>67</sup> En la sentencia dictada el 19 de mayo de 2010, Boletín Judicial núm. 1194, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente: Considerando, que la propia Constitución de la República establece en su artículo 185 que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; Considerando, que en virtud del citado artículo 185 de la Constitución de la República los particulares tienen calidad para accionar en inconstitucionalidad cuando posean un interés legítimo y jurídicamente protegido; Considerando, que una persona tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio.

Expediente núm. TC-01-2017-0021, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alfredo Antonio Valdez Núñez contra el párrafo IV del artículo 5 de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario.



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

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.<sup>68</sup> En otra especie, el tribunal estableció que la legitimación de una persona física estaba condicionada

*(...) a que acredite un interés legítima y jurídicamente protegido. En este orden, cabe destacar que una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria la de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.<sup>69</sup>*

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<sup>70</sup>.

37. En los precedentes señalados y en la totalidad de los casos resueltos en materia de control abstracto de constitucionalidad, el tribunal ha interpretado de manera coherente el texto de referencia, ya que en todos ellos se ha exigido la prueba de la exigencia del “interés legítimo y jurídicamente protegido”. Otra cuestión distinta es el rigor con que se ha evaluado la existencia del

---

<sup>68</sup> Véase sentencia TC/0031/13

<sup>69</sup> Véase sentencia TC/0520/16

<sup>70</sup> Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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



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

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

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

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

*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*



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

*atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.*<sup>71</sup>

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*

---

<sup>71</sup> Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia TC/0345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)



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

*persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.<sup>72</sup>*

*En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.<sup>73</sup>*

*Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las previsiones de las cláusulas de soberanía*

---

<sup>72</sup> Véase párrafo núm.8, letra, l de la Sentencia TC/0345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

<sup>73</sup> Véase párrafo núm.8, letra m de la Sentencia TC/0345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este Tribunal Constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.*<sup>74</sup>

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 sobre los Procedimientos Constitucionales.

c. La acción directa de inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana que tiene su fuente en las cláusulas de soberanía

---

<sup>74</sup> Véase párrafo núm.8, letra n de la Sentencia TC/0345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Expediente núm. TC-01-2017-0021, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alfredo Antonio Valdez Núñez contra el párrafo IV del artículo 5 de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario.



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

popular y del Estado Social y Democrático de Derecho, previsto en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana.

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

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

**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



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la sustentó la mayoría del tribunal en los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales.

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

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

52. No obstante, respecto del 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, estamos en presencia de un desconocimiento de la decisión tomada por el constituyente derivado.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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

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

57. Sin embargo, el principio de accesibilidad no supone, como parece entenderlo la mayoría de este tribunal, que el constituyente y el legislador



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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, informal. En este sentido, en la acción de inconstitucionalidad se exige, contrario a lo que ocurre en materia de amparo, el ministerio de abogado, así como que la instancia esté rigurosamente motivada, so pena de ser declarada inadmisibile, en aplicación de lo previsto en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 26 de enero de 2010, fecha de proclamación de la actual Constitución. Pero esto no significa que la inexistencia de dicha figura implicara una violación al principio de soberanía popular. Es incuestionable que según este



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

principio todo el poder reside en el pueblo, pero en las democracias que existen en el mundo dicho poder se ejercer por la vía de la representación, a menos de que, insistimos, haya una habilitación expresa por parte del constituyente o del legislador, verbigracia la iniciativa popular o el referendo.

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

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

73. En otro orden, es cierto que cualquier violación constitucional incide negativamente en los ciudadanos, pero también es cierto que no todas las violaciones tienen el mismo nivel de incidencia. Esta diferencia fue la tomada



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en cuenta para condicionar la legitimación de los ciudadanos y es aquí donde reside la justificación de la exigencia del “interés legítimo y jurídicamente protegido”. En la lógica del sistema, las violaciones constitucionales que no conciernen directamente al ciudadano, este no puede cuestionarla directamente sino a través de sus representantes y aquellas que les afectan directamente puede cuestionarla sin intermediario.

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

75. La mayoría del tribunal también fundamenta su tesis en la Cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho. En este orden, se asume que el hecho de que el Constituyente haya definido la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derecho<sup>75</sup>, 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

---

<sup>75</sup> Según el artículo 7 de la Constitución: “La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos”.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145

<sup>77</sup> Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

80. La democratización y socialización del Estado fue el producto de un proceso que inició a finales del siglo XIX, con la incorporación al proceso político de una nueva clase social representada políticamente por los partidos obreros, fundamentalmente los partidos socialistas, y con la extensión progresiva del sufragio. Esta evolución transformó el Estado formalmente democrático y en un verdadero Estado Social y Democrático de Derecho, es decir, un Estado garantista del individuo frente al poder y en el intercambio con los demás ciudadanos; pero también un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y de manera muy especial con aquellos sectores más desfavorecidos.<sup>78</sup>

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.

---

<sup>78</sup> Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

85. Hecha la propuesta anterior, se inició el debate, el cual se centró en lo relativa al requisito previsto para que los particulares pudieran acceder al Tribunal Constitucional, por la vía de la acción de inconstitucionalidad. En



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 derecho de ciudadanos demandar la inconstitucionalidad de las normas o actos jurídicos de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley. Aunque muchos asambleístas no lo quieran reconocer, eliminar eso constituye una disminución al derecho de una garantía fundamental y mucho más en una Constitución que pretende tener un Estado social, democrático y de derecho. Si nosotros en el numeral 1) mantenemos que la acción directa en inconstitucionalidad de la ley sólo la pueden demandar el Presidente de la República, los Presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara del Congreso, el Presidente de la Suprema o el Defensor del Pueblo o las personas que tengan un interés jurídicamente protegido en esta Constitución, humildemente a mí me parece que eso es una limitación y*



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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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.*

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

*Asambleísta Vicepresidente en funciones de Presidente, Julio César Valentín Jiminián: Quiero fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana y la posición que hemos consultado y que respaldará el*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Partido Revolucionario Dominicano. El Partido Reformista no está presente, excepto el presidente de la Comisión de Verificación, Frank Martínez, y quiero al momento de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana, sí, está también Félix Vásquez, quiero además de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana desmontar lo que estimo es un error y es querer decir, querer afirmar, que un Estado social y democrático de derecho supone la premisa de que de manera abierta cualquier ciudadano, aún sin interés legítimo, pueda intentar una acción directa en inconstitucionalidad, y esa afirmación es falsa de toda falsedad, no es una prerrogativa sine qua non que para que un Estado sea social y democrático de derecho deba establecerse la acción popular en inconstitucionalidad. Ni estuvo fijada en la Constitución de 1994, interpretada antojadizamente por la actual Suprema Corte de Justicia en ocasión de discutirse lo que fue la aprobación de ambas cámaras legislativas de la ley de la judicatura; hicieron una interpretación declarando inconstitucional a partir de una acción que intentó una organización de la sociedad civil, posición que algún tiempo después, una decena de años después, modificaron estableciendo qué pretendió el legislador cuando dijo 'cualquier parte interesada'. España es un Estado social y democrático de derecho y el constitucionalismo iberoamericano de hoy, incluyendo todas las reformas que se han hecho a principios del Siglo XXI y todas las que se hicieron en la última década del Siglo XX...yo les pido que me escuchen, como yo escuché. En todas las constituciones de Iberoamérica, en todas, excepto en la colombiana, en ninguna existe lo que aquí se ha pretendido vender como una acción popular en inconstitucionalidad y que su no incorporación sería un acto de retroceso, ¡falso de absoluta falsedad!, ¡a nosotros no nos van a*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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, el Congreso, otros órganos del Estado y cuando son derechos difusos que sólo son dos, aquí son más, sólo dos: derechos urbanísticos y derechos*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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 sólo tres derechos difusos que estamos*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

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

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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en inconstitucionalidad, propuesta que no fue acogida, ya que el texto que rige la materia, artículo 22 de la Constitución vigente, no lo contempla.<sup>79</sup>

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

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

---

<sup>79</sup> El texto relativo a los derechos de ciudadanía fue discutido en la sesión de la Asamblea Revisora de fecha 29 de septiembre de 2009 y, según se indica en el acta núm. 045, levantada en la referida fecha, en la propuesta hecha por la comisión verificadora sobre el tema se consideró el derecho a accionar en inconstitucionalidad como uno de los derechos de ciudadanía. Sin embargo, el asambleísta Alejandro Montas solicitó que se excluyera dicho derecho, solicitud que fue acogida, con una votación de 112 votos a favor y 48 en contra. Actualmente los derechos de ciudadanía están consagrados en el artículo 22 de la Constitución, texto según el cual: “Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; 2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo; 3) Ejercer el 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.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

*(..) toda posibilidad de que la acción en inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en 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*



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

*principio constitucional de la supremacía, se presume que por ello ese interés en la constitucionalidad está “jurídicamente protegido”.*<sup>80</sup>

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”<sup>81</sup>, 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.<sup>82</sup>

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

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

---

<sup>80</sup> Allan Brewer Carías. “El Sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (2011)”. VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional. Tomo I. Santo Domingo, pp.313.

<sup>81</sup> Véase Hermógenes Acosta de los Santos, “La reforma constitucional en la República Dominicana”, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, núm. 11, enero-junio, 2009, pp. 275-299, particularmente la p. 294

<sup>82</sup> Hermógenes Acosta, El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución”, Editora Búho, S.A., Santo Domingo, República Dominicana, 2010, pp. 260-270, particularmente véase p. 268



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

100. No me parece que en el sistema de justicia constitucional vigente en nuestro país pueda implementarse la figura de la “acción popular” sin modificar el artículo 185 de la Constitución, pues si bien es cierto que todos los ciudadanos tenemos un derecho fundamental a la supremacía de la Constitución, no menos cierto es que una cosa es ser titular de este derecho y otra muy distinta es el derecho a acceder directamente y sin condiciones al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad.<sup>83</sup>

### Conclusiones

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

Del contenido del acta levantada en la sesión celebrada por la Asamblea Revisora, en particular de la núm. 54, de 9 de octubre, de 2009, se advierte que el tema que nos ocupa fue debatido ampliamente, pues tal y como se explica en el desarrollo de este voto salvado, hubo propuesta en el sentido de que se reconociera el derecho a accionar a todos los ciudadanos, por la sola condición de ser ciudadano, es decir, que se propugnó por la instauración de la

---

<sup>83</sup> Eduardo Jorge Prats considera que frente a las leyes inconstitucionales existe un derecho implícito a la supremacía constitucional. Véase Derecho Constitucional, Jus Novum, Santo Domingo, República Dominicana, volumen I, pp.530-532, en particular la p. 532. En este mismo sentido Cristóbal Rodríguez Gómez sostiene que en la lógica del control de constitucionalidad todos somos interesados en reclamar el respeto de la supremacía de la Constitución, véase Constitución Comentada, 2015, pp. 404-405.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

figura de la “acción popular”. Pero esta tesis no prosperó, en la medida que, como indicamos anteriormente, una mayoría abrumadora de los asambleístas (99 de 114 que asistieron a la referida sección del 9 de octubre de 2009) prefirieron el modelo semiabierto, al cual ya nos hemos referido.

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

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

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



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

la Sentencia núm. TC/0345/19, de fecha 16 de septiembre, que sentó el cambio de precedente.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

**VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA**  
**ALBA LUISA BEARD MARCOS**

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación del caso, este voto disidente lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) *los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”; mientras que el segundo dispone: “*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*”.

i. Elementos preliminares del presente voto: Argumentos del accionante y decisión adoptada

1. La sentencia respecto a la cual presentamos esta posición disidente, conoció y decidió de una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alfredo Antonio Valdez Núñez, contra el párrafo IV del artículo 5 de la ley 108-05, cuyo texto es el siguiente:

Expediente núm. TC-01-2017-0021, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alfredo Antonio Valdez Núñez contra el párrafo IV del artículo 5 de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario.



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

*“PARRAFO IV.- Todas las actuaciones que por la aplicación de la presente ley requieran de una notificación serán realizadas por actos instrumentados por ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria.”*

2. En la especie, el accionante sostenía que lo consignado en esta disposición -que fija una prohibición a los ministeriales ajenos a la jurisdicción inmobiliaria de realizar notificaciones en los referidos Tribunales de Tierras - resultaba contrario a los numerales 1 y 3 del artículo 39 de la Constitución Dominicana, respecto al derecho a la igualdad.

3. Argumentando textualmente el accionante, señor Alfredo Antonio Valdez Núñez, alguacil actuante en el Distrito Judicial de La Vega, *“Que el exponente al igual que cualquier otro ministerial satisface y cumple todos los requisitos que le amerita tener cualquier ministerial para notificar actos en materia inmobiliaria (...) Que en la practica de los tribunales de Jurisdicción Original del Municipio de La Vega, amparados en la legislación que hoy se ataca, sus magistrados no aceptan o reciben actos notificados por alguaciles de otras materias distintas a la inmobiliaria, resultando esto una violación a la ley y la constitución, porque los alguaciles tienen FE publica, entendiéndola como la certeza de la actuación de los ministeriales, la cual no deja de existir aun cuando los ministeriales notifican en materia distinta de la sala para la cual fue nombrado ....”*

4. De igual manera sostiene el accionante: *“Que se vulnera grandemente el derecho a la igualdad de los ministeriales de todas las jurisdicciones tanto ordinarios como también de estrados, en razón de que los ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria pueden notificar dentro de su jurisdicción territorial en cualquier atribución o materia sin que le sean cuestionados sus actos de*



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

*notificaciones por los tribunales ante los cuales se opone o se presentan los actos que estos notifican, empero los demás ministeriales les resta prohibido notificar actos en materia inmobiliaria”*

5. Por su parte, la mayoría calificada de este plenario al decidir del asunto mediante la sentencia de la cual hoy disentimos, decidió otorgarle al Párrafo IV del artículo 5 de la Ley No. 108-05 de Registro Inmobiliario, la siguiente interpretación constitucional:

*“PARRAFO IV.- Todas las actuaciones que por la aplicación de la presente ley requieran de una notificación serán realizadas por actos instrumentados por ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria. No podrán dichos ministeriales, hacer notificaciones en las demás jurisdicciones.”(El subrayado es nuestro)*

6. En tal orden, y comparando la disposición impugnada y la nueva interpretación que se le debe dar al mismo, esta corporación decidió añadir un párrafo al indicado artículo que reza: *“No podrán dichos ministeriales, hacer notificaciones en las demás jurisdicciones.”* Esto obviamente refiriéndose a los ministeriales asignados a la Jurisdicción inmobiliaria.

7. Esta juzgadora mantiene un voto disidente en contra de la sentencia adoptada, posición que abordaremos desarrollando: **a)** Aplicación del test de igualdad y análisis del derecho fundamental del trabajo adoptado en la presente decisión; **b)** Errónea motivación en la concepción de la función pública del alguacil; **c)** Violación al principio de favorabilidad y del derecho de defensa y a ser oídos de los alguaciles, en especial de los alguaciles de la



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisdicción inmobiliaria, frente a una decisión gravosa; **d)** Situación fáctica: Sobre el caos creado por la sentencia en atención de las particularidades de la Jurisdicción Inmobiliaria, y con relación a los alguaciles de tierras ante la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Superiores de Tierras, y; **e)** Sobre el dispositivo de la decisión: errónea concepción respecto a las decisiones interpretativas contenida en la sentencia

### **a. Aplicación del test de igualdad y análisis del derecho fundamental al trabajo adoptado en la presente decisión**

8. En razón de que el principal argumento esgrimido por el accionante es que el artículo impugnado vulnera el principio de igualdad, al permitir que los alguaciles designados en la Jurisdicción Inmobiliaria notifiquen en las demás materias, mientras que a ellos se le prohíbe notificar en materia inmobiliaria, esta corporación decidió examinar si la norma atacada cumple o no con el test de igualdad acogido y desarrollado por esta judicatura constitucional, concluyendo el tribunal en que esta norma no vulnera este derecho, dando para ello los siguientes motivos:

9. En cuanto al primer elemento del test, esto es, “la existencia de casos o supuestos facticos semejantes” o termino de comparación, este Tribunal concluyo en que *“los sujetos envueltos en el presente conflicto – los alguaciles-, son sujetos similares, por lo que, pasa el primer punto del test de igualdad”*, pues entendió esta sede que los *“alguaciles de la jurisdicción inmobiliarias (SIC) y los alguaciles de otras jurisdicciones [...] son agentes auxiliares de la justicia, oficiales públicos autorizados por la ley, cuya misión consiste en notificar los actos de procedimiento y ejecutar las decisiones de la justicia y los actos auténticos provistos de fuerza ejecutiva, dentro del límite*



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

*de su competencia, o sea del tribunal en que fue designado. Tienen fe pública en sus actuaciones hasta inscripción en falsedad”.*

10. En cuanto al segundo elemento del test, *“Que tal diferenciación resulte objetiva, proporcional y razonablemente justificada”*, de forma incongruente en la sentencia se afirma por un lado (literal T.) que *“La proporcionalidad y razonabilidad de la referida norma atacada en la acción directa de inconstitucionalidad que ahora nos ocupa, desde una perspectiva fáctica no es tal...”* para más adelante concluir (literal U) en que *“no existen criterios objetivos que permitan afirmar la desproporcionalidad e irracionalidad (SIC) de la norma en cuestión”*.

11. Finalmente, y al analizar el tercer presupuesto de este test, que es la proporcionalidad de las consecuencias en cuanto a la finalidad perseguida, argumentó esta sede que el hecho de que solo los alguaciles de esta jurisdicción pueden realizar actuaciones referentes a esta materia, no implica de modo alguno la desproporcionalidad del fin de dicha norma *“ya que, el legislador al conocer sobre una materia especializada y los valores económicos envueltos, trató de proteger y garantizar dichas actuaciones.”*

12. Como se puede observar de lo antes transcrito, la mayoría que aprobó esta sentencia entendió que la disposición era conforme al derecho a la igualdad, y que las pretensiones del accionante en este sentido debían ser descartadas, pues supuestamente la especialidad y valores económicos envueltos en materia inmobiliaria justifican este tratamiento de exclusividad para sus alguaciles.



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

13. Sin embargo, y luego de declararse en el fallo expresamente la constitucionalidad en relación con el derecho de igualdad, en la propia sentencia contra la cual ejercemos el presente voto, y para justificar la nueva interpretación dada al Párrafo IV del artículo 5 de la Ley 108-05 antes descrito, se retuvo una supuesta vulneración tanto contra el derecho a la igualdad como contra el derecho constitucional al trabajo en el sentido siguiente,

*“W. No obstante, asimismo, es cierto e incontrovertido que la Dirección General de Administración y Carrera Judicial adscrita al Consejo del Poder Judicial (DPJ) dictó la circular núm. 019 de fecha siete (7) de marzo de (SIC) diecisiete (2017) mediante el cual instruye a todos los jueces de la Jurisdicción Original a aceptar como bueno y valido la notificación realizada por los ministeriales aunque estos no pertenzca (SIC) o estén asignados a la Jurisdicción Original, **decisión esta que evidencia la desigualdad que existe en la norma que (SIC) atacada ahora en inconstitucionalidad.** (EL SUBRAYADO ES NUESTRO)*

*X. Igualmente, ante la evidencia de que, los sujetos envueltos en el presente caso, alguaciles dominicanos, se les ve impedido de realizar su ministerio dentro de la jurisdicción inmobiliaria, situación esta que se encuentra parcialmente subsanada, ya que, la Dirección General de Administración y Carrera Judicial adscrita al Consejo del Poder Judicial (CPJ), mediante la circular previamente señalada, al permitir que las notificaciones de las actuaciones de la jurisdicción inmobiliaria fueran realizadas por otros ministeriales distintos a los de dicha jurisdicción, por lo que, **corrigió en parte la alegada vulneración al***



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

*derecho constitucional al trabajo...*” (EL SUBRAYADO ES NUESTRO)

[...]

*“Z. Ante la evidencia de que, la norma objeto de la acción directa de inconstitucionalidad que ahora nos ocupa, no trasgrede el principio constitucional de igualdad entre todos los alguaciles de la República Dominicana, pero si violenta el derecho al trabajo de dicho sector laboral, este tribunal constitucional (SIC) es de criterio de emitir una sentencia interpretativa a fin de evitar la continuidad del defecto normativo precedentemente advertido y así propiciar la permanencia de la norma objeto de este análisis, en nuestro ordenamiento legal...”*

14. Así las cosas, mediante la indicada sentencia, la mayoría de este plenario estableció, que “*a fin de no dejar ninguna brecha que pueda dar lugar a la vulneración de la Carta Magna*” y “*así evitar el defecto normativo [...] advertido*” lo procedente era adoptar una sentencia manipulativa-interpretativa, con la alegada finalidad de que el texto impugnado resulte conteste con la Constitución, y de este modo mantener la prohibición de ejercicio ministerial en la jurisdicción de tierras a alguaciles ajenos a esta, y como contraprestación, agregar una prohibición para el desempeño de esta función a los alguaciles de lo inmobiliario para cualquier otra materia.

15. Es decir, que entendió este Tribunal que la forma de garantizar la igualdad en el acceso al trabajo, era dictar una sentencia que, en vez de abrir la posibilidad de que todos los alguaciles ejercieran su ministerio en todas las materias, duplicara la prohibición y desigualdad existente, creando una nueva limitación consistente en prohibirle a los alguaciles inmobiliarios notificar en las demás materias



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

16. Es preciso señalar que, para justificar tal razonamiento, en la sentencia de marras se afirma que el accionante alegó violación al derecho al trabajo, asunto que, al verificarse la instancia de interposición de la acción, hemos comprobado que no obedece a la verdad, pues el accionante no invocó en su escrito trasgresión a este derecho.

17. Otro aspecto que salta a la vista es que mientras por un lado, y luego de aplicar el test de igualdad (el cual ya hemos verificado contiene incongruencias) se concluye que no existe desigualdad, más adelante se afirma que la Circular núm. 09 del Consejo del Poder Judicial “***evidencia la desigualdad que existe en la norma que (SIC) atacada ahora en inconstitucionalidad.***”, agregándose luego que la norma no trasgrede el derecho a la igualdad pero si “***el derecho al trabajo de dicho sector laboral.***”

18. Hemos transcrito íntegramente el fragmento de la motivación contenida en la sentencia relativa a este asunto, y podemos comprobar que no se razona en que consiste la violación al derecho al trabajo retenida, pues lo afirmado en la misma de que “*la evidencia de que, los sujetos envueltos en el presente caso [...] se les ve impedido de realizar su ministerio dentro de la jurisdicción inmobiliaria*” indudablemente que se refiere más que a una violación al derecho al trabajo en sentido escrito, a una supuesta trasgresión igualdad en el acceso al trabajo.

19. Esto también se deriva de la referencia jurisprudencial efectuada en el literal Y. de la sentencia de marras, donde haciendo uso de su auto precedente núm. TC/0044/17, esta sede sostiene que,



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

*“el derecho al trabajo es parte esencial del Estado Social y democrático de derecho que diseña el artículo 7 de la Constitución de la Republica. A su vez, el mismo reconocido como un derecho, un deber y una función social, que debe ser ejercido con la asistencia y regulación del Estado, su contenido esencial se manifiesta en un doble aspecto: [...] **el de acceder a un puesto de trabajo...**”*

20. Es decir, que mientras por un lado, el Tribunal Constitucional aplica el test de igualdad y rechaza la violación al derecho y principio de igualdad, por el otro lado, y sin hacer una correcta valoración jurídica del derecho al acceso al trabajo de manera igualitaria, concluye en que lo que provoca la norma es una desigualdad en el derecho “a un puesto de trabajo”, razonamiento al cual se llega a la ligera, y sin una exposición, motivación o ponderación si quiera de la realidad fáctica o de forma abstracta del ejercicio de esta función pública entre los sujetos comparados, sobre los cuales en definitiva no existe una distinción funcional que haya previsto la Constitución o la ley, por el contrario, las funciones de los ministeriales están referidas a sus actuaciones como oficiales públicos, sin distinguir la materia en la cual ejercen esas funciones.

21. A todo lo anterior, esta juzgadora debe agregar que el criterio adoptado en la sentencia en cuestión más que constituir una solución constitucional del conflicto jurídico planteado, materializa y juridifica una grave trasgresión a derechos fundamentales de los alguaciles de la jurisdicción de tierras creando una desigualdad aún mayor. En tal orden, el fallo de marras limita la competencia y atribución natural de los alguaciles, en primer lugar atentando contra la función de todo ministerial, que es única e incompatible y que consiste en dotar de fe pública sus actuaciones, tal como señala el artículo 81



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la ley 821-27 cuando establece que: “*Sólo los Alguaciles tienen calidad para hacer notificaciones de actos judiciales o extrajudiciales, con excepción de aquellas que por disposición expresa de la Ley pueden y deben ser hechas por otros funcionarios.*”, de donde claramente se desprende que un ministerial lo será y sus actos tienen fe pública, prescindiendo de la materia de que se trate.

22. Pero más allá de lo antes indicado, este Tribunal señaló, y tomo como fundamento de su decisión que la Dirección General de Administración y Carrera Judicial adscrita al Consejo del Poder Judicial (CPJ), mediante la circular No. 019 de fecha 7 de marzo de 2017, subsanó parcialmente la situación de los alguaciles de otras materias ante la jurisdicción inmobiliaria, ya que le quitaba el referido impedimento y les permitía actuar en modo igualitario.

23. Sin embargo, y aun reconociendo que dicho oficio era subsanador, en vez de dictar una sentencia que refrendara ese oficio, en el sentido de igualar y ampliar a todos los alguaciles la posibilidad de ejercer sus funciones en todas las materias y acoger, por tanto, la solución “subsanadora” del referido oficio, esta sede se contradice y fija un mandato opuesto a lo que se reconoce como rectificador, estableciendo la limitación a los ministeriales de la jurisdicción inmobiliaria a ejercer su función en esa sola materia, cuando ni siquiera dichos ministeriales son parte de este proceso.

24. Y es que resulta irracional que un tribunal de garantías fundamentales decida sobre una desigualdad, creando y reforzando una desigualdad mayor, pues las desigualdades solo se justifican en “*...situaciones concretas en las que puede admitirse trato diferente en circunstancias tales que el trato igual*”



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*conduciría a una desigualdad, es decir, los supuestos en los que se admite una discriminación positiva.” (Sentencia TC/0119/14)*

### **b. Errónea motivación en la concepción de la función pública del alguacil**

25. La motivación de la sentencia es el presupuesto de legitimidad de una decisión dictada, constituyendo la exposición factico-jurídica mediante la cual se explica a las partes, así como a la ciudadanía, los elementos, pruebas y razonamientos que se tomaron en cuenta para dictar un determinado fallo.

26. Sin embargo, la sentencia de marras presenta graves y palpables faltas motivacionales, que han desvirtuado de forma marcada la función pública del ministerio de alguacil, y que afectará la sana administración y acceso a la justicia.

27. En tal orden, la decisión adoptada erróneamente se intentó sustentar en que *“...el hecho de que solo los ministeriales adscritos a la jurisdicción inmobiliaria pueden realizar actuaciones pertinentes a dicha materia, no implica de modo alguno la desproporcionalidad del fin de dicha norma, ya que, el legislador al conocer sobre una materia especializada y los valores económicos envueltos, trato de proteger y garantizar dichas actuaciones.”* (EL SUBRAYADO ES NUESTRO)

28. Es decir, que implícitamente afirma la mayoría calificada de esta sede que la jurisdicción inmobiliaria requiere de unos alguaciles especiales y “distintos”, cuyos actos en función de *“los valores económicos envueltos”* y atendiéndose a la materia, pueden certificar mejor y dar mayor fe pública a sus



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

actuaciones, afirmación evidentemente errónea, y ajena a la naturaleza, origen y finalidad de la función pública ministerial de los alguaciles.

29. Como se puede observar, en la supraindicada motivación subyace un razonamiento, y es que se pretende establecer una especie de jerarquía de validez entre los actos de alguaciles de las distintas jurisdicciones, y a la vez se pone en entredicho la presunción de legalidad y validez – hasta inscripción en falsedad – con que cuentan los actos del ministerio de alguacil, creando una vinculación entre el ministerial actuante y el tribunal al cual se encuentra adscrito, e instaurando una inexistente especialización en función de la materia.

30. Lo cual, a nuestro modo de ver, constituye una errónea apreciación, pues la función del ministerial siempre será la misma, sin que en ella influya la materia o especialización de derecho de que se trate, de hecho exigirle una cuestión así resulta palmariamente incongruente, pues para ser alguacil no se requiere siquiera ser profesional del derecho.

31. Y es que, contrario a esta errónea concepción, los alguaciles, lejos de desempeñar su función en atención de la materia, actúan en un determinado ámbito territorial, ejerciendo su atribución pública ajenos a la especialidad jurisdiccional del tribunal al que estén adscritos, pues, en oposición a lo que afirmó esta sede, este ministerio se ejerce en toda materia de forma similar, pues los actos y notificaciones no varían ni cambian su fisonomía según la rama del derecho en que sean practicados, ni aportan mayor o menor fe pública en razón de la materia.



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

32. En un Estado de Derecho, el legislador atribuye a determinadas actuaciones una presunción de validez, dando asimismo a estos actos una determinada fuerza jurídica sustentada en el principio de la seguridad jurídica. Esto ocurre con los actos de alguacil, así como con los actos notariales, los cuales, al igual que sucede - guardando las distancias y mutatis mutandis - con los actos administrativos, los cuales “...son válidos y componen una presunción de legalidad que es lo que permite a los administrados realizar actuaciones e inversiones en base a los derechos reconocidos, otorgados y protegidos por dichos actos. Tal permanencia es lo que, en definitiva, provee de confianza y seguridad jurídica...”. (Sentencia TC/0226/14)

33. Así las cosas, como consecuencia de una ficción jurídica creada por el legislador, los actos de alguacil cuentan con fe pública, que recae y reside en la actuación que este certifica y en la afirmación de haber realizado dicha acción atendiendo a la habilitación que el propio legislador les otorga en el determinado ámbito territorial.

34. En tal virtud, la mayoría calificada de esta corporación, confunde la especialización de materias que rige en el ámbito jurisdiccional, con la adscripción de los ministeriales a un determinado tribunal. La especialización en función de la materia de los tribunales surge y es dada para garantizar la sana administración de la justicia, así como para promover la descongestión y descentralización técnica de los tribunales, asunto que no aplica para la función ministerial, pues la fe pública de sus actuaciones no se relaciona con el objeto de sus notificaciones, sino con la certeza moral que estos imprimen a los mismos.

35. Mutatis mutandis, lo mismo ocurre con el Notario Público, que, como oficial público, el valor probatorio de su función es una ficción de creación



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legal, que otorga a sus actuaciones una presunción de certeza por su mera actuación y no en atención de la materia en que se ejerza o contenido del acto que se efectúe. Tanto para el alguacil como para el notario, la certeza de su actuación reside: a) en la fe pública de la actuación reconocida por el legislador en su calidad de oficiales públicos y; b) en la redacción y contenido del acto, que en función de la participación del oficial público – notario o alguacil – se encuentran revestidos de una presunción de validez y certeza.

36. Asimismo, en la decisión adoptada, se soslayó que entre la norma impugnada y el párrafo único del artículo 82 de la ley 821, sobre Organización Judicial, existe un conflicto de ley, que debió haber sido abordado en la sentencia de marras, determinándose si esta disposición mantenía su vigencia normativa.

37. Pues en función de este articulado, *“En los Juzgados de Primera Instancia divididos en Cámaras, con idénticas o con distintas atribuciones o competencias, los Alguaciles que actúen en ellas, ejercerán sus funciones en toda la demarcación territorial...”*.

38. Y es que la actuación de los alguaciles sólo debe ser restringida a los límites territoriales del tribunal en el cual actúan, tal como señala el artículo 82 de la ley 821 de organización judicial, que expresa lo siguiente:

*“Los alguaciles ejercerán sus funciones dentro de los límites territoriales del tribunal en el cual actúan, a menos que sea comisionado por algún Tribunal, o con permiso de éste, por causa de necesidad. Párrafo. - En los Juzgados de Primera Instancia divididos en Cámaras, con idénticas o con distintas*



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

*atribuciones o competencias, los Alguaciles que actúen en ellas, ejercerán sus funciones en toda la demarcación territorial que constituya el distrito judicial a que estos Tribunales pertenezcan.”*

39. Que, como regla general, y como se desprende de lo anteriormente transcrito, las actuaciones de los ministeriales solo pueden y deben ser delimitadas en función del territorio, con excepción de la habilitación que puede realizar el juez mediante la comisión que por sentencia ordene o disponga, por lo cual circunscribirlos a una sola materia, si afecta y atenta contra la igualdad y su derecho al trabajo, pues evidentemente constituye una desigualdad el hecho de que esta sentencia habilita a los demás ministeriales notificar en todas las materias, mientras restringe a los ministeriales inmobiliarios a notificar solo actos relativos a la jurisdicción inmobiliaria, creando una desigualdad peor que la que le fue sometida.

40. Ante lo cual, desconoce esta sede constitucional que cada jurisdicción con un ámbito delimitado para el juzgamiento y atribución constituye una jurisdicción especializada, donde también se ven envueltas sumas y valores económicos, e incluso asuntos de mayor importancia que lo económico, como la libertad y dignidad humana, o el interés superior del niño, o que existen otras jurisdicciones donde se debaten asimismo asuntos de igual o mayor cuantía monetaria, como la jurisdicción contenciosa-administrativa, o las Cámaras Civiles y Comerciales, por lo que tomar como criterio determinante la cuantía económica que pudieran envolver los asuntos inmobiliarios para afirmar que los alguaciles adscritos a esa sede deben tener especialidad en la materia constituye un grave desliz jurídico.



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

41. Esta sede constitucional ha definido las jurisdicciones especializadas, y al respecto ha sostenido su jurisprudencia que,

*“11.19. Al margen de los tribunales ordinarios, existen las jurisdicciones especializadas, cuya atribución de competencia deriva de un concreto mandato del legislador para conocer y decidir determinadas materias; tal es el caso de la Jurisdicción Laboral (compuesta por los tribunales y cortes de trabajo), la Jurisdicción Inmobiliaria (compuesta por los tribunales de tierras de Jurisdicción Original y el Tribunal Superior de Tierras), la Jurisdicción de Niños, Niñas y Adolescentes (compuesta por el Tribunal de Niños, Niñas y Adolescentes y su Corte de Apelación), así como la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (compuesta por los tribunales administrativos de Primera Instancia y el Tribunal Superior Administrativo).”* (Sentencia TC/0053/18)

42. Lo anterior nos permite robustecer lo erróneo de la decisión adoptada, e inferir que constituye una desigualdad palpable aplicar el criterio de que los ministeriales de la jurisdicción de tierras solo pueden ejercer su ministerio en el ámbito de la jurisdicción a la cual se encuentran adscritos lo cual no sucede con los alguaciles actuantes y adscritos a otras jurisdicciones especializadas.

43. Pues como ya hemos desarrollado ampliamente, los ministeriales no se les puede aplicar el requerimiento de la especialidad de la función por la materia, sino de la función – otorgar fe pública a las notificaciones - dentro de su demarcación territorial.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

44. Contrario a esto, la decisión adoptada instauro en el ordenamiento jurídico dominicano una función ministerial con matices monopólicos, que encarecerá y afectará el normal desenvolvimiento de la jurisdicción inmobiliaria, y que se proyectará en innecesarias trabas jurisdiccionales y dilación del proceso.

45. Y hablamos de una atribución monopólica, pues a partir de ahora la función y servicio público del ministerial de certificar los traslados y notificaciones en materia inmobiliaria se verá concentrada en unas pocas manos, que podrán fijar el valor y costo de su actividad de forma unilateral sin que rijan principios de competencia y mercado en esta actividad.

### **c. Violación al principio de favorabilidad y del derecho de defensa y a ser oídos de los alguaciles, en especial de los alguaciles de la jurisdicción inmobiliaria, frente a una decisión gravosa**

46. Como si todo lo anterior no fuese suficientemente grave, los alguaciles inmobiliarios y las asociaciones que los agrupan no tuvieron oportunidad de referirse, tomar conocimiento o pronunciarse respecto a la sustanciación de la acción interpuesta, y que dio como resultado una decisión que restringe su derecho a ejercer su función, sin otras restricciones que aquellas dispuestas por la ley, que se circunscriben exclusivamente al aspecto territorial.

47. Adoptar una decisión desfavorable contra personas que no son parte de la instrucción del caso, constituye una violación al derecho de defensa de los terceros afectados no partes del proceso, asunto que ya ha sido abordado desde distintas perspectivas. En este orden, por ejemplo, con relación al dictado de un acto administrativo con proyección de afectar derechos de terceros, sostuvo esta sede que este tipo de decisión “...viola el derecho a un debido proceso y



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

*el derecho de defensa de estos terceros no partes del proceso.” (Sentencia TC/0226/14) y asimismo ha sostenido esta sede que “En materias distintas a la penal, el derecho a ser oído supone que los abogados de las partes puedan presentar escrito de conclusiones en audiencia y depositar los mismos en la secretaría del Tribunal de que se trata y de esta forma defender los intereses de sus representados”. (Sentencia TC/0578/17)*

48. Asimismo, ha desarrollado este Tribunal que,

*“g. El debido proceso es un principio jurídico procesal que reconoce que toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, mediante las cuales se procura asegurar un resultado justo y equitativo **dentro de un proceso que se lleve a cabo en su contra, permitiéndole tener la oportunidad de ser oído y a hacer valer sus pretensiones legítimas frente al juzgador, es por ello que la Constitución lo consagra como un derecho fundamental y lo hace exigible...**” (El subrayado es nuestro).*

49. Asimismo, la Carta Magna y la Convención Americana de Derechos Humanos pautan claramente el derecho a ser oídos en los procesos en que puedan ser afectados los derechos de toda persona, en el sentido de que forma parte del debido proceso “*el derecho a ser oída*” (art. 69.2), “*para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter*”. (Art. 8 del Pacto de San José)

50. En este orden, resulta innegable que, a los alguaciles, en especial a los alguaciles de la jurisdicción inmobiliaria, pero también a los alguaciles en sentido general, y a sus organizaciones asociativas, les fue vulnerado el derecho de defensa y el derecho a ser oídas, pues se tomó una decisión que les



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

afecta derechos sin haber sido consultados o haber tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto.

51. Previendo este tipo de situaciones, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, núm. 137-11, en su art. 42 faculta a este órgano jurisdiccional a “*requerir de instituciones públicas o privadas informes técnicos para una mejor sustanciación de la acción de inconstitucionalidad*”, mecanismo que pudo haber sido utilizado para que las asociaciones que agrupan a los alguaciles rindieran y ofrecieran una posición fundamentada, edificante e informativa respecto a la acción decidida mediante la presente decisión.

52. En adición a todo lo anterior, y desde un punto de vista estrictamente dogmático-constitucional, debemos subrayar que, mediante la decisión adoptada, esta judicatura, y con su hermenéutica violento el principio de favorabilidad y el carácter extensivo de los derechos fundamentales, pues con este falló, ajeno a las pretensiones de los accionantes - que perseguían la expulsión del ordenamiento jurídico de la norma impugnada – se afectó con una alegada “interpretación conforme”, los derechos fundamentales del accionante, así como de todo un conglomerado ajeno al presente proceso, y finalmente, en vez de resolver la desigualdad que les fue sometida, crearon una aún más gravosa a la ya existente.

53. En este orden, en el numeral 4 del artículo 74 de la Constitución, se dispone que: “4) *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*”, sobre lo que este juzgador constitucional ha sostenido en sentencia TC/0323/17 que,



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

*“1. Este principio constitucional es uno de los ejes rectores de la justicia constitucional [...] y se expresa en el sentido de que la Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad, para favorecer al titular del derecho; es decir, ninguna ley puede ser interpretada en el sentido de limitar o suprimir el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales”*

54. Y es que resulta innegable que la interpretación adoptada no fue efectuada *“de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental”* envuelto, como indica este principio.

55. Que, en razón a lo anterior, es claro que el fallo adoptado por esta corporación constitucional supera la limitación que se establecía a los alguaciles de la jurisdicción inmobiliaria, instaurando una desigualdad mayor, limitándolos únicamente a los tribunales de tierras, y permitiendo que los demás alguaciles pueden ejercer en todas las materias, como laboral, civil, comercial, penal, entre otras. Actuación que pone en entredicho la función de este Tribunal, que es solucionar y resolver en aras de proteger los derechos fundamentales, no la de crear conflictos jurídicos que por demás tienden a instaurar desigualdades injustificadas.



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

**d. Situación fáctica: Sobre el caos creado por la sentencia en atención de las particularidades de la Jurisdicción Inmobiliaria, y con relación a los alguaciles de tierras ante la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Superiores de Tierras**

56. El Tribunal Constitucional está llamado a garantizar el derecho fundamental de acceso a la justicia y consecuentemente a simplificar los procesos y abaratar costos de las actuaciones judiciales, abriendo y viabilizando la posibilidad de que las personas reclamen sus derechos.

57. Sin embargo, esta decisión se proyectará creando un caos en el desenvolvimiento y actuaciones en la jurisdicción inmobiliaria, tanto por parte de los justiciables como por los órganos que la componen, que son el Registro de Títulos; la Dirección General de Mensura Catastral y los Tribunales de Tierras.

58. Conforme a esta decisión, ahora solo los alguaciles de tierras podrán notificar actos relativos a los procesos de esta materia, sin embargo, no en todos los distritos judiciales existen Tribunales de Tierras de Jurisdicción Original, lugares que, en principio, son los que deben contar con ministeriales designados y adscritos a los mismos.

59. En tal orden, según datos oficiales disponibles en el portal de la Jurisdicción Inmobiliaria a nivel nacional existen Tribunales de Tierras de Jurisdicción Original en los Distritos Judiciales de Azua, Baní, Barahona, Bonao (Monseñor Nouel), Cotuí (Sánchez Ramírez), Distrito Nacional (Sede Central), El Seibo, Higüey (La Altagracia), La Vega, Mao, Moca (Espaillat), Monte Plata, Montecristi, Nagua (María Trinidad Sánchez), Neyba, Puerto



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

Plata, Salcedo (Hermanas Mirabal), Samaná, San Cristóbal, San Francisco de Macorís, San Juan de la Maguana, San Pedro de Macorís, Santiago de los Caballeros y Santiago Rodríguez lugares en los cuales, en principio, deberían haber designados alguaciles para esta jurisdicción, lo cual veremos en lo adelante que no es así.

60. En el siguiente cuadro<sup>84</sup>, ilustramos la cantidad de ministeriales designados en cada uno de estos tribunales, mediante el cual expondremos que hay tribunales de tierras que no tienen si quiera un alguacil designado, y que muchos de estos cuentan con apenas un alguacil.

<i>Tribunal de Jurisdicción Original</i>	<i>Cantidad de alguaciles</i>
<i>Barahona</i>	<i>1</i>
<i>Bonao (Monseñor Nouel)</i>	<i>2</i>
<i>Cotuí (Sánchez Ramírez)</i>	<i>1</i>
<i>Distrito Nacional (Sede Central)</i>	<i>9</i>
<i>El Seibo</i>	<i>2</i>
<i>Higuey (La Altagracia)</i>	<i>4</i>
<i>La Vega</i>	<i>4</i>
<i>Mao</i>	<i>1</i>
<i>Moca (Espaillat)</i>	<i>1</i>
<i>Monte Plata</i>	<i>1</i>
<i>Montecristi</i>	<i>3</i>
<i>Nagua (María Trinidad Sánchez)</i>	<i>6</i>
<i>Neyba</i>	<i>0</i>

<sup>84</sup> “Relación de Alguaciles ordinarios activos de los Tribunales de Tierras de Jurisdicción Original a nivel nacional” al 25 de febrero de 2020. Datos solicitados a la Dirección General de Administración y Carrera Judicial del Poder Judicial.



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

<i>Puerto Plata</i>	<i>3</i>
<i>Salcedo (Hermanas Mirabal)</i>	<i>3</i>
<i>Samaná</i>	<i>2</i>
<i>San Cristóbal</i>	<i>1</i>
<i>San Francisco de Macorís</i>	<i>2</i>
<i>San Juan de la Maguana</i>	<i>1</i>
<i>San Pedro de Macorís</i>	<i>2</i>
<i>Santiago de los Caballeros</i>	<i>3</i>
<i>Santiago Rodríguez</i>	<i>0</i>
<i>Total</i>	<i>49</i>

61. En este mismo sentido, hay que subrayar que entre los distritos judiciales debidamente conformados que no cuentan con jurisdicción de tierras encontramos a La Romana, Hato Mayor, Pedernales, San José de Ocoa, Elías Piña, Dajabon, y Jimaní, distritos judiciales cuyos conflictos inmobiliarios deben ser conocidos por el tribunal de tierras más cercano, y que no cuentan con alguaciles habilitados para instrumentar actos referentes a la jurisdicción inmobiliaria, y que, por ende, sus pobladores, a pesar de que el conflicto es sobre un inmueble ubicado en cualquiera de estas demarcaciones y por tanto entre ciudadanos domiciliados en ellas, se verán forzados a trasladarse decenas o cientos de kilómetros a tribunales de poblaciones vecinas para instrumentar los actos relativos a tierras, elevándose de este modo el costo del acceso a la justicia, solo porque esta corporación mantiene el absurdo de que solo los alguaciles de la jurisdicción inmobiliaria puede notificar actos relativos a asuntos de tierras.

62. Es decir, que la población dominicana de cerca de 11 millones de personas cuenta con 54 alguaciles habilitados para esta función pública en



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

materia de tierras, dándose además otro fenómeno, y es que, en algunas provincias, a pesar de que existen tribunales inmobiliarios, aún no hay alguaciles designados en ellas.

63. Para agravar aún más la situación, este Tribunal no observó que varios de estos tribunales de jurisdicción original cuentan con atribuciones sobre amplios y vastos territorios, lo cual ilustramos en el presente listado:

- Competencia territorial Sede Central (Distrito Nacional):  
Distrito Nacional, Provincia Santo Domingo, Los Alcarrizos, Boca Chica, Pedro Brand y San Antonio Guerra
- Competencia territorial San Pedro de Macorís:  
San Pedro de Macorís y La Romana
- Competencia territorial San Juan de la Maguana:  
San Juan de la Maguana y Elías Piña
- Competencia territorial Baní (Peravia)  
Baní, San José de Ocoa y Azua
- Competencia territorial Montecristi  
Montecristi y Dajabon
- Competencia territorial El Seibo  
El Seibo y Hato Mayor
- Competencia territorial Barahona:  
Barahona, Bahoruco, Independencia y Pedernales

64. Lo antes expuesto resulta en una afectación palmaria al acceso a la justicia y contrario al proceso de descentralización de las jurisdicciones que ha venido efectuándose en el Poder Judicial, donde se han ido creando Juzgados de Primera Instancia en municipios distintos al municipio cabecera, para



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

acercar aún más la justicia a la ciudadanía, como son los casos de Constanza y Jarabacoa, así como Villa Altagracia, donde los ciudadanos envueltos en procesos inmobiliarios, deberán trasladarse a obtener los servicios de los nuevos “alguaciles especializados” en materia de tierras en aquel lugar donde estén habilitados, que en muchos casos son muy distantes.

65. En lo que a los órganos de la jurisdicción inmobiliaria se refiere, en el caso de la Dirección de Mensura Catastral, la aplicación de esta sentencia creará dificultades aún mayores, debido a que los agrimensores deben notificar a todos los colindantes e interesados en cualquier tipo de mensura o levantamiento parcelario a través de un ministerial.

66. Y en ese orden, en República Dominicana solo hay 3 direcciones regionales de esta institución, por lo que tanto los agrimensores como los usuarios deberán trasladarse y buscar entre los alguaciles de la jurisdicción inmobiliaria más cercana— donde los haya designados y nombrados – un ministerial para efectuar los traslados dentro del vasto territorio que ahora le correspondería para efectuar la determinada notificación.

67. En esta misma dirección y contexto surge la interrogante de quienes harían las notificaciones en materia de tierras que sean requeridas en la Suprema Corte de Justicia o en los Tribunales Superiores de Tierras.

68. Sin duda que la decisión adoptada dejaría un vacío jurídico en lo relativo a las notificaciones en materia de tierras en estas cortes de alzada.

69. En relación a la Suprema Corte de Justicia, según la ley núm. 25-91 modificada por la ley 156-97, cada cámara de la Suprema “...tendrá un



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

*Secretario y dos Alguaciles de Estrado*”, siendo los demás ministeriales de este Tribunal alguaciles ordinarios adscritos al pleno de la Suprema Corte de Justicia.

70. En función de esto, y de lo dispuesto en esta decisión, en materia de aplicación de la ley 108-05, solo los alguaciles de estrados – como únicos exclusivos para materia inmobiliaria - de la Sala de tierras, laboral, contencioso-administrativo y contencioso-tributario, tendrán facultad para notificar los actos propios de este asunto, los cuales según la ley, solo serían 2 para todo el territorio nacional, por lo cual, debido a la restricción creada a través de esta sentencia, el Consejo del Poder Judicial deberá nombrar alguaciles inmobiliarios para notificar las decisiones emanadas de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia en materia inmobiliaria.

71. Las consecuencias para la sana administración de la justicia, para el debido proceso y la tutela judicial efectiva con la aplicación de lo dispuesto en este fallo sin duda serán nefastas, y provocarán en este sentido dilaciones exorbitantes de procesos, indefensión, y retardos en la aplicación de la justicia, así como un encarecimiento en los costos de los traslados.

72. Igual situación se presentaría con relación a las notificaciones a ser practicadas con relación a procesos de los Tribunales Superiores de Tierras, pues en función de la sentencia dictada solo los alguaciles estrictamente adscritos a estas salas concentrarán en sus manos todas las notificaciones de su demarcación territorial, que abarcan varios distritos judiciales y de igual forma aquellas notificaciones obligatorias en los procesos de mensura.



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

**e. d) Sobre el dispositivo de la decisión: errónea concepción respecto a las decisiones interpretativas contenida en la sentencia**

73. En el fallo respecto al cual emitimos la presente posición particular, se decide,

*“**SEGUNDO: ACOGER**, en cuanto al fondo la presente acción directa en inconstitucionalidad descrita en el ordinal primero y **DECLARAR** que la interpretación constitucional del Párrafo IV del artículo 5 de la Ley No. 108-05 de Registro Inmobiliario, de fecha veintitrés (23) de marzo de dos mil cinco (2005), es la siguiente:*

*“**PARRAFO IV.-** Todas las actuaciones que por la aplicación de la presente ley requieran de una notificación serán realizadas por actos instrumentados por ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria. No podrán dichos ministeriales, hacer notificaciones en las demás jurisdicciones.”*

74. Es decir, se “acoge” la pretensión del accionante, que perseguía la declaratoria en inconstitucionalidad, pero a la vez se emite una decisión manipulativa-interpretativa, mediante la cual se intenta concordar el texto normativo impugnado con las disposiciones constitucionales.

75. Sin embargo, y tal como lo dispone en el art. 47 de la ley 137-11 e incluso se transcribe en la sentencia de marras,

*“El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, **podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que***



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

*descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados.*” (El Subrayado es nuestro)

76. Y es que claramente explica la doctrina, “...en muchísimas ocasiones el T.C. no limita su función a declarar la inconstitucionalidad de la norma, sino que viene a declarar su constitucionalidad, siempre y cuando se interprete de conformidad con su doctrina”<sup>85</sup>.

77. A lo cual debemos agregar lo que explica Eduardo Jorge Prats en sus “Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales”, en el sentido de que “Las sentencias desestimatoria declaran el status de legitimidad constitucional de la ley impugnada [...] Según el Tribunal Constitucional español, “las llamadas en parte de la doctrina sentencias interpretativas, esto es, aquellas que rechazan una demanda de inconstitucionalidad, o lo que es lo mismo, declaran la constitucionalidad de un precepto impugnado en la medida en que interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución””. (El Subrayado es nuestro)

78. En este orden, se manifiesta una palpable incoherencia en el *decisium* adoptado, pues por un lado decreta que se acoge la acción directa en inconstitucionalidad, y por otro lado la norma respecto a la cual se acoge la acción se mantiene en el ordenamiento, y se dicta una sentencia manipulativa respecto al texto.

---

<sup>85</sup> Gozaini, Osvaldo Alfredo (Director). “Proceso y Constitución. Las sentencias constitucionales”. VC Editores. Bogotá, Colombia. 2014



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### **Conclusión:**

Esta juzgadora disiente de la sentencia dictada, pues la decisión e interpretación del texto adoptada, más que solventar una desigualdad establecida en la ley, instaura una nueva y más gravosa situación de exclusión, pues en lo adelante, y contrario a lo pretendido por el accionante, los alguaciles de la jurisdicción inmobiliaria solo podrán notificar en esta materia, y ningún otro ministerial podrá ejercer su ministerio en la misma, manteniendo el problema que fue planteado a esta sede, pero con matices más graves.

Como expusimos en el cuerpo de este voto, la decisión de marras se tomó efectuando una incorrecta valoración del derecho de igualdad y del derecho al acceso al trabajo, creándose una desigualdad mayor contra los alguaciles de la jurisdicción inmobiliaria, y sin observarse las graves consecuencias que traerá para el acceso a la justicia, pues como evidenciamos con datos y estadísticas, la cantidad de alguaciles de tierras es mínima, y en muchos casos distante a importantes conglomerados poblacionales, existiendo incluso jurisdicciones inmobiliarias carentes de alguaciles designados, como expusimos en el cuerpo de este voto.

Asimismo, esta sentencia fue dictada vulnerándose los derechos de un amplio conjunto indeterminado de personas – alguaciles en sentido general y de la jurisdicción de tierras en particular – que se verán afectados en sus derechos y en su ejercicio sin haber tenido la oportunidad de referirse ni pronunciarse respecto al fallo dictado, es decir, sin oportunidad de ser oídos ni ejercer su derecho de defensa.



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En términos facticos, la decisión adoptada provoca innumerables situaciones que se derivarán en consecuencias para la sana administración de la justicia, para el debido proceso y la tutela judicial.

Finalmente, somos de opinión, y así lo desarrollamos previamente, de que la sentencia interpretativa dictada se encuentra revestida de un vicio procesal-constitucional palpable, pues mientras por un lado se *“acoge la acción directa en inconstitucionalidad”* contra la norma impugnada, por el otro lado se mantiene la misma mediante el dictado de una interpretación conforme.

Quien suscribe este voto, entiende que la acción directa debió ser acogida, eliminándose la desigual prohibición de ejercicio ministerial existente para la materia de tierras, y en tal orden, abriéndose y facilitándose el ejercicio de los derechos a los ciudadanos, lo cual debe ser, en suma, la finalidad de esta sede constitucional: promover y garantizar de la manera más favorable los derechos fundamentales de las personas en todas las materias y ámbitos de su desenvolvimiento jurídico, y viabilizar el acceso a la justicia de todo ciudadano, en vez de crear situaciones que distan mucho de la realidad y necesidad social e institucional que se vive en la materia inmobiliaria.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

### **VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO**

#### **MIGUEL VALERA MONTERO**

1. Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la presente decisión y conforme a la posición sostenida en la deliberación del caso, tenemos a bien emitir en la especie el presente voto particular, que atañe

Expediente núm. TC-01-2017-0021, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alfredo Antonio Valdez Núñez contra el párrafo IV del artículo 5 de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a nuestro desacuerdo respecto a la decisión tomada respecto al expediente núm. TC-01-2017-0021. Este voto disidente lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de 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”.

2. En el caso que nos ocupa, este tribunal constitucional procedió a dictar una sentencia del tipo manipulativa-aditiva, en relación a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Alfredo Antonio Valdez Núñez el seis (6) de octubre de dos mil diecisiete (2017), contra el Párrafo IV del artículo 5 de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario, el cual transcrito textualmente expresaba lo siguiente: “Todas las actuaciones que por la aplicación de la presente ley requieran de una notificación serán realizadas por actos instrumentados por ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria”.

3. Como resultado de un análisis del principio de igualdad y del derecho al trabajo, este colegiado procedió a acoger la acción directa de inconstitucionalidad y dispuso que la interpretación constitucional del Párrafo IV del artículo 5 de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario, de veintitrés (23) de marzo de dos mil cinco (2005), es la siguiente: “Todas las actuaciones que por la aplicación de la presente ley requieran de una notificación serán realizadas por actos instrumentados por ministeriales de la Jurisdicción Inmobiliaria. No podrán dichos ministeriales, hacer notificaciones



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

en las demás jurisdicciones". [Subrayado nuestro, refleja lo agregado por este tribunal]

4. La fundamentación jurídica de este colegiado a los fines de tomar la antes referida decisión podría resumirse en lo siguiente:

a. No es violatoria al derecho de igualdad pues, se trata de supuestos similares [Acápites 11.R.] de cuya regulación “no existen criterios objetivos que permitan afirmar la desproporcionalidad e irracionalidad de la norma en cuestión” [Acápites 11.U.] y no se derivan “consecuencias desproporcionadas en cuanto a la finalidad perseguida” pues “el legislador al conocer sobre una materia especializada y los valores económicos envueltos, trató de proteger y garantizar dichas actuaciones” [Acápites 11.V.]; y

b. La norma atacada “no trasgrede el principio constitucional de igualdad entre todos los alguaciles de la República Dominicana, pero sí violenta el derecho al trabajo de dicho sector laboral” [Acápites 11.Z.] sobre la base del precedente TC/0044/17 en el que este tribunal reconoce la doble dimensión del derecho al trabajo, incluyendo el acceder a un puesto de trabajo.

5. Disentimos, con todo respeto, del criterio mayoritario, en razón de que, en nuestra opinión, la referida norma sí genera consecuencias desproporcionadas en cuanto a la finalidad perseguida, por lo que no supera el test de igualdad y, aunque coincidimos con este tribunal en que la misma resulta violatoria al derecho de acceso al trabajo, la solución no deviene en aplicar una restricción similar manteniendo la división de categorías, sino en



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declarar la inconstitucionalidad pura simple de la norma así como de cualquier otra norma conexas.<sup>86</sup>

6. En lo que respecta al análisis del principio de igualdad, la mayoría pondera el valor de la materia especializada que constituye la materia registral inmobiliaria en razón de los valores económicos envueltos, a los fines de sostener la competencia exclusiva en razón de una materia especializada a los alguaciles designados para la misma, de la cual eran excluidos los demás alguaciles, es decir, aquellos designados para tribunales distintos a los de la jurisdicción inmobiliaria.<sup>87</sup>

7. Si bien este tribunal justifica dicha especialización de alguaciles en razón de la materia, lo hace desde un punto de vista puramente económico para los usuarios del sistema, pues la decisión hace inferir que la especialización redundará en un servicio más eficiente al reducir los errores en las actuaciones ministeriales, derivados de la concentración del ejercicio en una materia exclusiva, pues recordemos que, de conformidad con el dispositivo, los “demás” alguaciles no podrán notificar en la Jurisdicción Inmobiliaria, pero ahora tampoco aquellos de la Jurisdicción Inmobiliaria podrán notificar en las demás materias. Lamentablemente, este magistrado disidente no tiene información estadística suficiente para hacer esa inferencia,

---

<sup>86</sup> Como lo serían, por ejemplo, los artículos 52 (citación a la parte demandada en referimiento), 73 (para las notificaciones) y 88 (notificación de instancia de revisión por causa de fraude) de la Ley núm. 108-05 sobre registro inmobiliario, 44.a (notificación de actuaciones y decisiones de los tribunales), 165 (citación en referimiento), 176.a (publicidad de las Resoluciones) del Reglamento de los Tribunales Superiores de Tierras y de Jurisdicción Original de la Jurisdicción Inmobiliaria. En todos estos casos, contrario a otras menciones de las referidas disposiciones normativas, las mismas hacen referencia a ministeriales o alguaciles “de la Jurisdicción Inmobiliaria”.

<sup>87</sup> No se adentra aquí a revisar la vertiente de los alguaciles de la Suprema Corte de Justicia, los cuales tienen competencia territorial en toda la República, pues si a esto vamos, dichos alguaciles no pertenecen en sentido estricto a la Jurisdicción Inmobiliaria, aunque sí a un tribunal de competencia nacional que, por reconocimiento de distintas disposiciones normativas, incluyendo la Ley 108-05, revisa las decisiones de los tribunales de dicha jurisdicción en materia inmobiliaria.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ya que no existe una relación de fallas en dicho servicio (actos anulados, sometimientos por actuaciones negligente, sanciones administrativas por violación a procedimientos, etc.) que se deban a la falta de preparación o experiencia de los ministeriales que actúan en la Jurisdicción Inmobiliaria y, mucho menos, que dicha información pueda hacer una diferenciación entre las fallas de aquellos que pertenecen y aquellos que no.

8. No obstante, entendemos que este colegiado deja de lado un efecto propio de la función tradicional de los ministeriales, y es el que estos constituyen, como auxiliares de la justicia, una vía de acceso a la misma. Los alguaciles (ordinarios y de estrado) han tenido históricamente una competencia “territorial, limitada al tribunal en que ejercen sus funciones”.<sup>88</sup> Tanto los alguaciles ordinarios como los de estrados tienen capacidad de preparar actos procesales y, debido a la fe pública de los mismos, su participación es imprescindible para el debido apoderamiento de los tribunales (en salvaguarda del derecho de defensa y el debido proceso) y la ejecución de las decisiones obtenidas, por esta razón se justifica lo que ha señalado Froilán Tavares en el sentido de que “las partes no pueden prescindir, ni aun de común acuerdo, del ministerio de alguacil para la preparación de los actos procesales, salvo los casos en que la ley dispone lo contrario, bajo pena de nulidad... [y por] otra parte, el alguacil no puede negarse a preparar ningún acto bajo su ministerio sin excusa legal...”.<sup>89</sup>

9. La Suprema Corte de Justicia, consciente de dicha situación, incluyó bajo la dispensa de la provisionalidad en una resolución, una disposición *contra legem* autorizando

---

<sup>88</sup> Tavares Hijo, Froilán. Elementos de derecho procesal civil dominicano, Volumen I, Santo Domingo, Editora Centenario, Séptima Edición, 2010, p. 185

<sup>89</sup> Id.

Expediente núm. TC-01-2017-0021, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Alfredo Antonio Valdez Núñez contra el párrafo IV del artículo 5 de la Ley núm. 108-05, de Registro Inmobiliario.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*a los alguaciles de los Tribunales de la República territorialmente competentes, para que actúen como alguaciles de la Jurisdicción Inmobiliaria a los fines de que realicen las notificaciones y citaciones establecidas en la Ley núm. 108-05 de Registro Inmobiliario, hasta la implementación del Centro de Citaciones de la Jurisdicción Inmobiliaria.<sup>90</sup>*

Sin embargo, este tribunal lo que ha procedido es a limitar más la actuación ministerial, en lugar de ampliarla a favor del acceso a la justicia como había hecho, así sea de manera provisional, la Suprema Corte.

10. La participación del ministerial a los fines de apoderar a los tribunales de la jurisdicción inmobiliaria es esencial, pues no solo se requiere la notificación de la instancia motivada, sino también la citación a comparecer una vez fijada la audiencia, documentos que deben ser depositados ante el tribunal para que este se encuentre debidamente apoderado.<sup>91</sup> Luego, al reducir el número de alguaciles o ministeriales actuantes para dicha jurisdicción, se está estableciendo un límite irrazonable, generándose una vulneración al derecho de acceso a la justicia y que, en virtud de la ausencia de información suficiente (p. ej., cantidad de actuaciones de alguaciles de otras jurisdicciones en la jurisdicción de tierra) este tribunal bien podría estar agravando.

11. Más aún, este tribunal está manteniendo una causal de nulidad irrazonable. Al mantener la vigencia de la disposición impugnada, cualquier

---

<sup>90</sup> Resolución No. 622/2007 de fecha 29 de marzo de 2007.

<sup>91</sup> Monción, Segundo E. La litis, los incidentes y la demanda en referimiento en la jurisdicción inmobiliaria. Santiago, República Dominicana, Editora Centenario, Segunda Edición, 2011. pp. 50-51



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

demandado podría alegar la nulidad del acto procesal exclusivamente basado en que su instrumentación no fue realizada por un ministerial de la jurisdicción inmobiliaria sin la necesidad de probar perjuicio o agravio alguno. Entendemos, *mutatis mutandis*, que esta disposición vulnera el principio de acceso a la justicia en igual forma que lo haría un medio de inadmisión irrazonable,<sup>92</sup> pues crea una limitación que aparenta no tener un propósito comprobable y justificable a cargo de los usuarios (demandantes y/o demandados) en la jurisdicción inmobiliaria exclusivamente.

12. El anterior razonamiento aplicaría también a la participación de estos ministeriales en el proceso de publicidad y ejecución de las decisiones de la jurisdicción inmobiliaria, por lo que también tendría como efecto desproporcional una limitación a la tutela judicial efectiva.<sup>93</sup>

13. Finalmente, la mayoría advierte que la disposición impugnada vulnera el derecho de acceso al trabajo, sin embargo, la solución planteada tiene un efecto similar al criticado. Quien acciona en inconstitucionalidad es un alguacil ordinario que no pertenece a la Jurisdicción Inmobiliaria, y en lugar de reconocer de manera objetiva la vulneración del derecho de acceso al trabajo, declarando inconstitucional la disposición que le prohíbe actuar en materias de esa jurisdicción, la decisión procede a limitar a los ministeriales de la jurisdicción inmobiliaria prohibiéndoles actuar en materias distintas a

---

<sup>92</sup> En ese sentido véase Sentencia TC/0042/15 del veintitrés (23) de marzo de dos mil quince (2015), acápite 10.8 al 10.14.

<sup>93</sup> En su Sentencia TC/0110/13 este Tribunal Constitucional dispuso que “10.7. De lo anterior se desprende que la tutela judicial efectiva engloba también el derecho a ejecutar las decisiones judiciales, tan necesario para que la tutela efectiva sea tal, y es, además, cuestión de esencial importancia para dar efectividad a la cláusula del estado social y democrático de derecho, que implica, entre otras manifestaciones, la vinculación de todos los sujetos al ordenamiento jurídico y a las decisiones que adoptan los órganos jurisdiccionales, no solo juzgando, sino también haciendo ejecutar lo juzgado.” [Subrayado nuestro] En ese sentido, una limitación funcional a la ejecución de una decisión jurisdiccional en una materia específica sin una justificación razonable, constituye una limitación irrazonable y discriminatoria al derecho a la tutela judicial efectiva.



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

aquellas de la jurisdicción inmobiliaria. Es decir, que agrava y limita a los ministeriales de la jurisdicción inmobiliaria respecto del mismo derecho que indirectamente, a través de la declaratoria de inconstitucionalidad, pretendía reivindicar el accionante.

En consecuencia, con todo respeto disentimos del criterio mayoritario pues somos de opinión que este tribunal constitucional debió declarar no conforme con la Constitución la norma impugnada por las razones aquí explicadas.

Firmado: Miguel Valera Montero, Juez

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**