



**República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0205/20

Referencia: Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los catorce (14) días del mes de agosto 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, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1, de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

1.1. La norma impugnada en inconstitucionalidad es la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes, la cual tiene por objeto regular el procedimiento para el registro de los actos levantados por los notarios públicos, los cónsules y vicecónsules, en funciones de notarios públicos. En sus artículos 2 y 3 se establece lo siguiente:

Artículo 2. El registro de los actos notariales y equivalentes, así como sus ampliaciones, modificaciones y revocaciones estará a cargo de la Cámara de lo Civil y Comercial de la Corte de Apelación a la cual correspondiere el Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial al cual estuviere adscrito el Notario; y, a cargo de este último, el subregistro.

Párrafo. Cuando se tratare de actos levantados por los funcionarios consulares de la República en el extranjero, en funciones de Notario Público, el registro estará a cargo de la Cámara de lo Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional y el sub-registro a cargo de la Presidencia de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional.

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 3. Para dar cumplimiento a las disposiciones del Artículo que antecede, todo notario que levantara un acto notarial o equivalente lo depositará, en los diez (10) días siguientes a su fecha, en la Cámara de lo Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia al cual estuviere adscrito.

Artículo 8. En los casos de actos auténticos instrumentados por funcionarios consulares, en funciones de Notario Público, dichos actos serán remitidos a la Corte de Apelación del Distrito Nacional, vía el Ministerio de Relaciones Exteriores, el último día de cada mes, mediante comunicación que contendrá los datos a que se refiere el párrafo II, del Artículo 3 de este Reglamento y cualquier otro que permita a la División de Oficiales de la Justicia cumplir con la obligación que le impone este Reglamento.

Artículo 13. El incumplimiento del plazo establecido en el Artículo 3 de este reglamento se sancionará con una multa equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales del sector público. Si reincidiere se le podrá sancionar con la destitución.

Artículo 15. Para solicitar la certificación a que se refiere el Artículo que antecede será necesario depositar los siguientes documentos:

(...) 4. El recibo de pago de la tasa por servicio de RD\$200.00. El registro de los documentos que se enuncian precedentemente estarán sujetos a una tasa por servicio de trescientos cincuenta pesos con 00/100 (RD\$350.00) por documento; valores que estarán destinados a cubrir los gastos operativos, así como a la elaboración de una



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

plataforma digital que facilite la gestión de todas las actuaciones que se indican en el presente reglamento.

2. Pretensiones del accionante

2.1. El Colegio Dominicano de Notarios, mediante instancia recibida el once (11) de julio de dos mil dieciocho (2018), interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes, emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018), por ser violatoria a la Constitución dominicana en sus artículos 4, 6, 40, numeral 15; 73, 93, numeral 1, letra a y 139.

2.2. La parte accionante, Colegio Dominicano de Notarios, mediante la instancia antes señalada, tienen a bien concluir de la siguiente forma:

PRIMERO: DECLARAR la admisibilidad de la presente acción directa en inconstitucionalidad contra la resolución núm. 21/2018 de fecha seis (6) del mes de junio del año dos mil dieciocho (2018), dictada por el consejo del poder judicial que aprueba el Reglamento Sobre Registro de Actos Notariales y su Equivalentes. (sic)

SEGUNDO: COMPROBAR que la Resolución Núm. 21/2018 de fecha seis (6) del mes de junio del año dos mil dieciocho (2018), dictada por el Consejo del Poder judicial que aprueba el Reglamento Sobre Registro de Actos Notariales y sus Equivalentes, vulnera las previsiones de los arts. 4, 6, 73, 93.1, 139 de la Constitución; y la Ley 140-15 Sobre Notariado, por lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Desborda la competencia otorgada por la Ley 140-15 del Notariado al Consejo del Poder Judicial, al disponer en el indicado reglamento que deberán ser registrados por ante las Cámaras Civiles y Comerciales de los Juzgados de Primera Instancia, todos los actos notariales y sus equivalentes, contradice las previsiones de la Ley 140-15, que le otorga la facultad reglamentaria para un tema específico, al obrar el Consejo del Poder Judicial, como lo ha hecho se comporta como legislador violando el principio de separación de poderes conferidos en la Constitución de la República en el artículos 4 y 73.

b) Vulnera el Principio de Jerarquía de las normas al violentar las previsiones del art. 64 de la Ley 140-15 Sobre el Notariados.

c) Vulnera el Principio constitucional de separación de poderes puesto que el Consejo del Poder Judicial, se atribuye funciones legislativas; lo que deriva en una usurpación de funciones.

d) Se verifica un exceso de poder y una desnaturalización de las previsiones de la Ley 140-15 sobre Notariado, ya que el Consejo del Poder Judicial se atribuye funciones no contemplados en la norma.

e) Lesiona los criterios de eficacia y celeridad en los procesos administrativos, pues se crean procedimientos innecesarios, carentes de utilidad e idoneidad.

f) Vulnera el principio de legalidad, ya que una Resolución no puede estar por encima de la Ley, ni regir lo concerniente a instituciones que corresponden a otro poder del Estado, ya que los consulados son dependencia del Poder Ejecutivo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g) Lesiona los derechos de los usuarios de los servicios notariales, ya que encárese las actuaciones y crea una burocracia innecesaria en los procesos, careciendo estas disposiciones de utilidad, necesidad y de idoneidad. Es de rigor destacar que los actos auténticos, con excepción de los relativas a transferencias, gravamen, afectación o que entrañen una actuación relacionada con inmuebles registrados (párrafo ll artículo 44 de la Ley 140-15); deben ser registrados en la Oficina de Registro Civil o Conservaduría de hipotecas territorialmente competente, por lo que ahora se le pretende añadir otro registro, con sus consecuentes gastos. (sic)

TERCERO: Que el consejo del Poder Judicial carece de atribuciones constitucionales para disponer cargas, arbitrios, o impuestos, atribución esta que ha sido delegada por el texto constitucional de la Republica. al congreso nacional conforme al texto literal del articulo 93, ordinar 1, literal a de manera que la Resolución núm. 21/2018 de fecha seis (6) del mes de junio del año dos mil dieciocho (2018), dictada por el Consejo del Poder Judicial, por uno o por todos los medios invocados, resulta ser no conforme con el texto constitucional de la Republica. (sic)

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1. La parte accionante alega que las normas impugnadas violan disposiciones constitucionales cuyos textos rezan de la siguiente manera:

Artículo 4.- Gobierno de la Nación y separación de poderes. El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto:

15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica;

Artículo 73.- Nulidad de los actos que subviertan el orden constitucional. Son nulos de pleno derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión acordada por requisición de fuerza armada.

Artículo 93.- Atribuciones. El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia:

1) Atribuciones generales en materia legislativa:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a) Establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión;

Artículo 139.- Control de legalidad de la Administración Pública. Los tribunales controlarán la legalidad de la actuación de la Administración Pública. La ciudadanía puede requerir ese control a través de los procedimientos establecidos por la ley.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

4.1. La parte accionante, Colegio Dominicano de Notarios, fundamenta su acción directa de inconstitucionalidad interpuesta el once (11) de julio de dos mil dieciocho (2018), esencialmente, en los siguientes motivos:

21. La Resolución Núm. 21/2018, presenta las siguientes vulneraciones:
a) Desborda la competencia otorgada por la Ley Núm. 140-15 del Notariado y que instituye el Colegio Dominicano de Notarios; el Consejo del Poder Judicial fue facultado para la implementación del Registro de Testamentos y Poderes; al disponer en el indicado reglamento que deberán ser registrados por ante las Cámaras Civiles y Comerciales de los Juzgados de b) Primera Instancia, todos los actos notariales y sus equivalentes, contradice las previsiones de la Ley Núm.140-15, que le otorga la facultad reglamentaria para un tema específico, al obrar el Consejo del Poder Judicial, como lo ha hecho se comporta como legislador violando el principio de separación de poderes conferidos en la Constitución de la República en el artículos 4 y 73. (sic)

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De la revisión de lo dispuesto en la ley, se verifica un exceso de poder en la actuación del Consejo del Poder Judicial, al elaborar un reglamento que excede las facultades otorgadas por el Legislador.

c) Vulnera los principios fundamentales de jerarquía normativa, reserva de ley y de legalidad, por lo siguiente:

i. Dispone que todos los que todos los Actos Auténticos Instrumentado por funcionarios consulares en funciones de Notario Público sean registrados en la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, situación ésta no prevista por Ley No. 716, sobre las funciones públicas de los Cónsules dominicanos; y el artículo 21 de la Ley 140-15⁴. Una Resolución no puede estar por encima de la ii. Ley, ni regir lo concerniente a instituciones que corresponden a otro poder del Estado, ya que los consulados son dependencia del Poder Ejecutivo. Además de que existe la agravante de que si el Ministerio de Relaciones no remite dichos actos en el plazo establecido en la Resolución Núm. 21/2018, a la Cámara Civil y Comercial de la Corte de Apelación del Distrito Nacional; no se podría hacer uso del documento en el territorio nacional, puesto que cuando se pretenda hacer valer el mismo van a exigir el registro de dicho documento, y es algo que escaparía al control de las partes envueltas en el acto notarial, lo que podría devenir en que no se pueda ejecutar lo dispuesto por el documento notarial que se trate, por la falta de registro oportuno. (sic)

iii. Desnaturaliza la finalidad del Registro de los actos, y procura convertir a los Tribunales de Primera Instancia en Registradores de Actos Notariales, actuación que tiene además un fin recaudador, pues la indicada medida implica un tributo disfrazado de tasa de por servicio

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(ver numeral 4 del artículo 15 de la Resolución), lo cual según lo establecido por el artículo 93 numeral 1, letra a, es competencia del Congreso Nacional "establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión". (sic)

a. Vulnera las previsiones de la Ley 140-15, ya que la aludida Resolución establece que el plazo del notario para registrar el acto, es de diez (10) días, cuando la ley establece que son cinco (5) días hábiles; así mismo la Resolución que establece que al momento del registro el contenido del acto depositado será transcrito en un formulario, mientras que la ley establece de manera expresa que no será hará figurar el contenido esencial del acto notarial; en ese sentido en el aspecto sancionador ante un eventual incumpliendo en el plazo para el registro, ya que la Resolución establece como sanción dos (2) salarios mínimos mensuales, mientras que la Ley establece cinco (5) salarios mínimos. (ver artículos 3 y 13 de la Resolución 21-2018, y artículo 65 de la Ley 140-15). (sic)

d) Lesiona los derechos de los usuarios de los servicios notariales, ya que encárese las actuaciones y crea una burocracia innecesaria en los procesos, careciendo estas disposiciones de utilidad, necesidad y de idoneidad. Es de rigor destacar que los actos auténticos, con excepción de los relativas a transferencias, gravamen, afectación o que entrañen una actuación relacionada con inmuebles registrados (párrafo II artículo 44 de la Ley 140-15); deben ser registrados en la Oficina de Registro Civil o Conservaduría de hipotecas territorialmente competente, por lo que ahora se le pretende añadir otro registro, con sus consecuentes gastos. (sic)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

e) La Resolución de marras trae confusión a la comunidad jurídica, al utilizar el término Acto Notarial y sus equivalentes, como objetos de registro, toda vez, que muchos usuarios e instituciones requerirán que se registren los Actos Bajo Firma Privada, por entender erróneamente que se trata de Actos Notariales, provocando esto inseguridad jurídica y dudas que incrementarán la burocracia, tiempo y costos de los procesos.

22. La Ley Núm. 140-15 en su artículo 52 establece que es a la Suprema Corte de Justicia quien le corresponde vigilar y supervisar el correcto ejercicio de la función notarial, mediante mecanismos por ella establecidos como también el Colegio Dominicano de Notarios estará obligado a colaborar con la Suprema Corte de Justicia, cuando ésta lo requiera, en todo lo relativo a la vigilancia y supervisión del ejercicio de la función notarial.

*24. Al realizar un simple análisis de la Resolución objeto del presente recurso verificamos que el fin buscado con la medida es eminentemente fiscal, puesto que el Consejo de Poder Judicial, procura obtener recursos mediante la interposición de tasas por servicio sobre todas las actuaciones notariales en el país. El medio empleado para obtener estos recursos es lesivo para la colectividad y los usuarios de servicios notariales, puesto que hace más costoso y burocráticos estos procesos.
(sic)*

25. Asimismo, la Resolución objeto del presente recurso, adiciona un registro de los actos notariales que colisiona con el registro obligatorio previsto por la norma de las actas notariales o sus equivalentes, en las oficinas de Registro Civil de los Ayuntamientos, lo cual conlleva



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

elevados costos y burocracias. Existen además otros registros adicionales, uno de los cuales se realiza por ante la Procuraduría General de la República referente a la legalización de firmas de los notarios actuantes; y otro relativo al visado que realiza el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana en lo concerniente a los actos realizados en el extranjero por los cónsules y vicecónsules en funciones de notario público.

26. De todo lo anteriormente expuesto se colige y desprende de manera clara y precisa que la norma atacada no cumple con el principio de razonabilidad.

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión del Consejo del Poder Judicial

5.1.1. El Consejo del Poder Judicial de la República Dominicana emitió su opinión mediante instancia depositada el veintidós (22) de octubre de dos mil dieciocho (2018); en esta solicita que se declare inadmisibile la presente acción directa de inconstitucionalidad por encontrarse fundamentada en motivos de legalidad ordinaria; subsidiariamente, que se rechace la acción directa de que se trata, en resumen, por los siguientes argumentos:

3. Sin embargo, los diversos motivos de inconstitucionalidad argüidos por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución 21/2018 se resumen, no en una confrontación con los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución de la República, sino en una controversia opinable y directa de normas infraconstitucionales que mantienen una tensión de jerarquía entre sus rangos respectivos.

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Se trata, Honorables Magistrados, de argumentos tendentes a la nulidad de una norma reglamentaria por "contradecir", a juicio de la accionante, disposiciones legales, con rango y valor infra-constitucionales. Ello constituye una cuestión de mera legalidad, que debe ser necesariamente dirimida por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y no, como se pretende en el presente caso, ante ese Tribunal Constitucional mediante el control concentrado de constitucionalidad, reservado para las confrontaciones directas a las disposiciones del Texto Magno (Sentencias TC/0013/12, TC/0095/12, TC/0015/13, TC/0055/13, TC/0115/13, TC/0025/15 y TC/0157/15).

5. Muestra significativa de esto, son los argumentos orientados a explicar las alegadas violaciones de los artículos 4 y 73 de la Constitución de la República, los cuales han sido contruidos sobre una interdependencia aplicativa de la ley. En ese orden, las explicaciones del Colegio Dominicano de Notarios se encuentran fundamentadas en "supuestas" inobservancias legales que —a su decir— resultan en infracciones constitucionales. En resumidas cuentas, Honorables Magistrados, se trata de un intento vano por construir supuestos de inconstitucionalidad indirecta: esto es, por no existir inconformidad con algún valor, principio o regla contenidos en el Texto Magno, sino con una disposición infra-legal.

11. En efecto, Honorables Magistrados, el artículo 52 de la citada Ley núm. 140-15 le ha conferido al Poder Judicial una obligación de vigilar y supervisar el ejercicio de las funciones notariales, dándole el poder de elegir el método que consideren más conveniente para ello. Esto es lo que la doctrina comparada denomina "potestad discrecional fuerte", que es cuando el operador jurídico dispone de un poder de decisión no



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acotado a un margen de maniobra, pudiendo elegir la técnica que considere más conveniente⁵.

12. Pues bien, en el caso que nos ocupa, el Poder Judicial, por vía del Consejo de del Poder Judicial, ha establecido un sistema de registro para cumplir con su obligación de vigiar y supervisar el ejercicio de la función notarial. Se trata de un control mecanismo orientado, única y exclusivamente —contrario a lo argüido por la entidad accionante—, a la inspección y vigilancia de la función notarial, a fin de que la misma se ejerza de manera debida⁶. (sic)

13. Desde esta óptica, ese Tribunal Constitucional podrá comprobar, no solamente que el Consejo del Poder Judicial (CPJ) no usurpó ninguna función, sino que —además- el método elegido para facultad de vigilar y supervisar el correcto ejercicio de la función notarial es el más idóneo para el correcto ejercicio de las obligaciones encomendadas a la Suprema Corte de Justicia (SCJ) por la Ley núm. 140-15.

14. (...) debido a que no existe ningún derecho fundamental comprometido o afectado con el dictado de la Resolución 21/2018, cuestión que, conforme a la doctrina más autorizada⁷ y a la jurisprudencia de ese Tribunal Constitucional (Sentencia TC/0127/13 y TC/0201/13), resulta vital. Esto último, de por sí, hace inaplicable el test de razonabilidad de los artículos 40.15 y 74.2 de la Constitución de la República.

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Opinión del procurador general de la República

6.1. El procurador general adjunto emitió su opinión mediante instancia depositada el diez (10) de agosto de dos mil dieciocho (2018), en la que solicita que la acción directa de inconstitucionalidad sea admitida, en cuanto a la forma y, en cuanto al fondo, sea rechazada, por no configurarse vulneraciones a derechos y garantías constitucionales; se fundamentan en los siguientes argumentos:

Sobre el particular, a juicio del infrascrito Ministerio Público, los argumentos previamente transcrito, mediante el cual el accionante sustenta la impugnación de la referida disposición legal, se fundamenta en una comprensión distorsionada de la situación jurídica consagrada por dicho texto legal, que le lleva a confundir respecto de los reglamentos y la potestad reglamentaria al tenor de la Constitución, la doctrina y la jurisprudencia.

En cuanto a la potestad reglamentaria del Consejo del Poder Judicial, que alega el accionante viola la separación de poderes por convertirse el mismo en un poder legislativo al dictar una resolución que trae cambios en el procedimientos de registros de actos notariales, es preciso señalar que el artículo 156 de la Constitución de la República Dominicana, proclamada en fecha 26 de enero de 2010, se consagró lo siguiente: "El Consejo del Poder Judicial es el órgano permanente de administración y disciplina del Poder Judicial. Tendrá las siguientes funciones: 1) Presentar al pleno de la Suprema Corte de Justicia los candidatos o candidatas para nombramiento, determinación de jerarquía y ascenso de los jueces de los diferentes tribunales del Poder Judicial, de conformidad con la ley; 2) La administración financiera y

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presupuestaria del Poder Judicial; 3) El control disciplinario sobre jueces, funcionarios y empleados del Poder Judicial con excepción de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia; 4) La aplicación y ejecución de los instrumentos de evaluación del desempeño de jueces y personal administrativo que integran el Poder Judicial; 5) El traslado de los jueces del Poder Judicial; 6) La creación de los cargos administrativos del Poder Judicial; 7) El nombramiento de todos los funcionarios y empleados que dependan del Poder Judicial; 8) Las demás funciones que le confiera la ley". Tal y como se puede observar, todas las funciones administrativas y disciplinarias pasaron a ser de la competencia exclusiva del Consejo del Poder Judicial, el cual es el órgano de gobierno de ese poder del Estado, de conformidad a lo que se establece en la parte in fine del artículo 4 de nuestra Carta Magna.

En efecto, de manera específica el constituyente le reconoce facultad al legislador para atribuirle otras funciones al Consejo del Poder Judicial, basado en el referido artículo 156 numeral 8) de la Constitución que le confiere poderes muy amplios a ese poder del Estado, porque le atribuye competencia para realizar o decidir "todas las demás funciones que le confiere la ley". También se hace necesario destacar que la Ley 28-11 de fecha 19 de enero de 2011, en su artículo 1, numeral 5 dispone lo siguiente: La presente ley tiene por objeto: 5) "Garantizar la efectiva y oportuna transferencia de las atribuciones de tipo administrativo y disciplinario que le confiere a este órgano el ordenamiento constitucional y que en base al ordenamiento jurídico adjetivo son ejercidas por la Suprema Corte de Justicia"; además el artículo 2 de dicha ley establece: "El Consejo del Poder Judicial es el órgano constitucional de administración y disciplina del Poder Judicial de la República Dominicana". En ese sentido, la Suprema Corte de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Justicia quedó con las funciones jurisdiccionales y todas las funciones administrativas y disciplinarias del Poder Judicial, fueron atribuidas en su totalidad al Consejo del Poder Judicial.

Por otra parte, el párrafo II, del artículo 2, de la ley 107-13 de fecha 06 de agosto de 2013, establece lo siguiente: "A los órganos que ejercen función o actividad de naturaleza administrativa en los Poderes Legislativo y Judicial, así como en los órganos y entes de rango constitucional, se aplicarán los principios y reglas de la presente ley, siempre que resulten compatibles con su normativa específica, no desvirtúen las funciones que la Constitución les otorga y garanticen el principio de separación de los poderes." Como se puede observar, las disposiciones contenidas en dicha ley les serán aplicables a las funciones o actividades administrativas del Consejo del Poder Judicial órgano competente al tenor de la Constitución y las leyes.

Por igual, el artículo 122 de la Ley 108-05 de fecha 23 de marzo del 2005, sobre registro inmobiliario en la República Dominicana, dispone: "Facultad reglamentaria de la Suprema Corte de Justicia. La Suprema Corte de Justicia queda facultada para dictar los reglamentos y normas complementarias requeridos para la aplicación y desarrollo de las previsiones contenidas en la presente ley y dictará dentro de los ciento ochenta (180) días después de promulgada y publicada los reglamentos y normas requeridos". Tal y como lo hemos dicho, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la República, proclamada en fecha 26 de enero de 2010, a la Suprema Corte de Justicia les fueron quitadas todas las funciones administrativas y disciplinarias, quedando dichas funciones en manos del Consejo del Poder Judicial.

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Al hacer un estudio de las disposiciones contenidas en la ley 327-98 de fecha 11 de agosto de 1998, sobre carrera judicial, se puede constatar lo que se establece en el artículo 4 párrafo II, el cual expresa: "Para la ejecución de las disposiciones de ésta ley, la Suprema Corte de Justicia queda investida de los poderes necesarios para dictar las reglamentaciones que viabilicen el desarrollo de la Carrera Judicial". Este texto legal, al cual nos hemos referido, describe la potestad reglamentaria que se le concede a la Suprema Corte de Justicia para viabilizar el desarrollo de la carrera judicial; Sin embargo, a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la República en 26 de enero de 2010, se hizo necesario hacer una readecuación legislativa para adaptar decenas de leyes al nuevo orden constitucional imperante en nuestro estado social y democrático de derecho. Como producto de esa situación, se produjo la aprobación y promulgación de la ley 28-11 (Orgánica del Consejo del Poder Judicial) de fecha 19 de enero de 2011, con la cual todas las funciones administrativas y disciplinarias pasaron a ser competencia del Consejo del Poder Judicial. (sic)

En cuanto a los alegatos de que al dictar la Resolución 21-2018 el Consejo del Poder Judicial excede la potestad reglamentaria otorgada por la Ley 140-15 del Notariado, es la propia ley que establece lo siguiente: "Artículo 64.- Registro de testamento y poderes. La presente ley crea un registro de testamentos y poderes el cual estará adscrito al Departamento de Auxiliares de Justicia del Consejo del Poder Judicial bajo la supervisión del director del mismo. Párrafo I.- El Consejo del Poder Judicial queda facultado para establecer de manera obligatoria, por vía reglamentaria, todo lo relativo al funcionamiento del registro de testamentos y poderes. Párrafo II.- Habrá un sub-registro de testamentos y poderes en cada Departamento Judicial que funcionará

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en la secretaría de la sala o cámara civil de la Corte de Apelación, salvo el Distrito Nacional, conforme a lo establecido por el Artículo 65 de la presente ley". Por igual en el artículo 52 establece que la Suprema Corte de Justicia vigilará y supervisará el correcto ejercicio de la función notarial, mediante mecanismos por ella establecidos.

En relación a los alegatos de que la impugnada resolución vulnera los principios fundamentales de Jerarquía Normativa, como hemos expresado precedentemente el Consejo del Poder Judicial, sus actuaciones basadas en la Constitución y las leyes, está facultado para dictar reglamentos para viabilizar el procedimiento ante los Tribunales del Poder Judicial, de manera que reconoce y respeta que dentro de la Jerarquía normativa, un reglamento no puede expedirse sin que se refieran a una ley previa, en la especie, la Ley 28-11 y la misma Ley 140-15 en su artículo 64 párrafo I, respaldan la actuación impugnada.

Respecto a la Reserva de ley y legalidad, de acuerdo a lo antes expresado, reiteramos es el constituyente que le reconoce facultad al legislador para atribuirle otras funciones al Consejo del Poder Judicial, basado en el referido artículo 156 numeral 8) de la Constitución que le confiere poderes muy amplios, porque le atribuye competencia para realizar o decidir "todas las demás funciones que le confiere la ley".

Sin embargo, dado lo controversial de la Potestad reglamentaria del Consejo del Poder Judicial, es oportuno referir que el Tribunal Constitucional, mediante sentencia TC/0415/15, señaló que la potestad reglamentaria es atribuida en principio por la Constitución, pero puede



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ser atribuida también por el legislador, en cuyo caso queda sujeta al ámbito y condiciones fijados previamente por la ley.

En igual forma, el Tribunal Constitucional estableció que: “para que éste o cualquier otro funcionario a cargo de un servicio de la administración pública determinado pueda dictar reglamentos o resoluciones obligatorias para el público, debe hacerlo constar directamente, entre sus disposiciones, la ley que lo rige, o una especial dictada a esos fines”.

En ese sentido, la Resolución núm. 21/2018 de fecha 06 de junio de 2018, emitida por el Consejo del Poder Judicial que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y equivalentes, con el objetivo de la implementar nuevos mecanismos que conlleven a viabilizar las actividades del Poder Judicial, dictada bajo los lineamientos que le confiere la Constitución y las leyes, en modo alguno debe ser interpretada que dichas disposiciones vayan dirigidas al quebrantar derechos y garantías constitucionales. (sic)

7. Pruebas documentales

7.1. En el marco del conocimiento de la presente acción directa de inconstitucionalidad fueron depositados los siguientes documentos:

1. Original de la instancia depositada ante la Secretaría del Tribunal Constitucional contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio Dominicano de Notarios el once (11) de julio de dos mil dieciocho (2018).

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Original de la opinión del procurador general de la República respecto a la acción directa de inconstitucionalidad, depositada el diez (10) de agosto de dos mil dieciocho (2018) ante la Secretaría del Tribunal Constitucional.

3. Original de la opinión del Consejo del Poder Judicial de la República Dominicana con relación a la acción directa de inconstitucionalidad, depositada el veintidós (22) de octubre de dos mil dieciocho (2018).

8. Celebración de audiencia pública

8.1. En atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la referida ley núm. 137-11, el Tribunal Constitucional celebró una audiencia pública para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad el veintidós (22) de octubre de dos mil dieciocho (2018), a la cual comparecieron la parte accionante, el Colegio Dominicano de Notarios, el representante de la autoridad de donde emana la norma, el Consejo del Poder Judicial, y la Procuraduría General de la República, quedando el expediente en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Competencia

9.1. Este tribunal constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1 de la Constitución y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Legitimación activa o calidad de la accionante

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

10.2. Respecto de la legitimación para interponer acciones directas de inconstitucionalidad este tribunal, mediante el precedente TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), dispuso lo siguiente:

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

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 procesal¹⁷ para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal¹⁸, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

10.3. En el presente caso, a partir de lo establecido en los textos indicados precedentemente, este tribunal constitucional entiende que el Colegio Dominicano de Notarios tiene calidad para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, en razón de que dicha entidad se encuentra constituida y registrada de conformidad con la Ley, y porque según el artículo 5 de la Ley núm. 140-15 del Notariado, que instituye el Colegio Dominicano de Notarios, del doce (12) de agosto de dos mil quince (2015), tiene como fin esencial “organizar y procurar la unidad de los notarios de la República Dominicana, defender sus derechos y promover la dignidad y el respeto en ocasión del ejercicio de la función notarial” y le corresponde “prestar asesoría a los órganos del Estado dominicana de manera espontánea o por requerimientos de éstos, en todo lo relativo a la materia notarial”. Es decir, que siendo sus funciones precisamente las de defensa de los derechos de los notarios y la de prestar asesoría en dicha materia al Estado, se verifica que tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido en este caso, por los presuntos perjuicios que, de ser ciertos, la resolución atacada provocaría al ejercicio de la función notarial.

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Análisis del medio de inadmisión planteado

11.1. El Consejo del Poder Judicial de la República Dominicana solicitó en su opinión, en cuanto a la forma, que se declare inadmisibile la presente acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 21/2018 por encontrarse fundamentada en motivos de legalidad ordinaria. Alega al respecto que los motivos de inconstitucionalidad argüidos se resumen en una controversia directa de normas infraconstitucionales que mantienen una tensión de jerarquía entre sus rangos respectivos, es decir, que contradicen disposiciones legales.

11.2. Contrario a lo alegado, este tribunal considera que la parte accionante fundamenta su acción en que la resolución impugnada violenta el principio de separación de poderes, de legalidad y de razonabilidad, así como el principio de seguridad jurídica a partir de un juicio abstracto de la norma y no de mera legalidad, como aduce el Consejo del Poder Judicial; esto se desprende de su instancia, y especialmente, puede observarse, entre otros, en los siguientes argumentos planteados:

iii. Desnaturaliza la finalidad del Registro de los actos, y procura convertir a los Tribunales de Primera Instancia en Registradores de Actos Notariales, actuación que tiene además un fin recaudador, pues la indicada medida implica un tributo disfrazado de tasa de por servicio (ver numeral 4 del artículo 15 de la Resolución), lo cual según lo establecido por el artículo 93 numeral 1, letra a, es competencia del Congreso Nacional "establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión". (sic)

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d) Lesiona los derechos de los usuarios de los servicios notariales, ya que encárese las actuaciones y crea una burocracia innecesaria en los procesos, careciendo estas disposiciones de utilidad, necesidad y de idoneidad. Es de rigor destacar que los actos auténticos, con excepción de los relativas a transferencias, gravamen, afectación o que entrañen una actuación relacionada con inmuebles registrados (párrafo II artículo 44 de la Ley 140-15); deben ser registrados en la Oficina de Registro Civil o Conservaduría de hipotecas territorialmente competente, por lo que ahora se le pretende añadir otro registro, con sus consecuentes gastos. (sic)

e) La Resolución de marras trae confusión a la comunidad jurídica, al utilizar el término Acto Notarial y sus equivalentes, como objetos de registro, toda vez, que muchos usuarios e instituciones requerirán que se registren los Actos Bajo Firma Privada, por entender erróneamente que se trata de Actos Notariales, provocando esto inseguridad jurídica y dudas que incrementarán la burocracia, tiempo y costos de los procesos.

24. Al realizar un simple análisis de la Resolución objeto del presente recurso verificamos que el fin buscado con la medida es eminentemente fiscal, puesto que el Consejo de Poder Judicial, procura obtener recursos mediante la interposición de tasas por servicio sobre todas las actuaciones notariales en el país. El medio empleado para obtener estos recursos es lesivo para la colectividad y los usuarios de servicios notariales, puesto que hace más costoso y burocráticos estos procesos. (sic)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.3. Ahora bien, tiene razón el Consejo del Poder Judicial respecto del siguiente argumento que sostiene el accionante, refiriéndose a la resolución impugnada:

a. Vulnera las previsiones de la Ley 140-15, ya que la aludida Resolución establece que el plazo del notario para registrar el acto, es de diez (10) días, cuando la ley establece que son cinco (5) días hábiles; así mismo la Resolución que establece que al momento del registro el contenido del acto depositado será transcrito en un formulario, mientras que la ley establece de manera expresa que no será hará figurar el contenido esencial del acto notarial; en ese sentido en el aspecto sancionador ante un eventual incumpliendo en el plazo para el registro, ya que la Resolución establece como sanción dos (2) salarios mínimos mensuales, mientras que la Ley establece cinco (5) salarios mínimos. (ver artículos 3 y 13 de la Resolución 21-2018, y artículo 65 de la Ley 140-15). (sic)

11.4. Como se desprende del párrafo anterior, no se establece claramente cuál es la infracción constitucional cometida, sino que el accionante se limita a identificar las discrepancias existentes respecto del plazo dado al notario para registrar el acto, el contenido del acto que debe ser registrado y el monto de los salarios establecidos como sanción ante el incumplimiento de dicho plazo para el registro, entre lo consagrado en la resolución impugnada y lo establecido en la Ley núm. 140-15.

11.5. Este tribunal desde el precedente TC/0013/12, del diez (10) de mayo de dos mil doce (2012), ha advertido lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

11.6. En vista de lo anterior, procede acoger parcialmente dicho medio de inadmisión y declarar inadmisibles la acción con relación a la alegada vulneración de la Ley núm. 140-15, del Notariado e instituye el Colegio Dominicano de Notarios, del doce (12) de agosto de dos mil quince (2015), y del artículo 139 de la Constitución dominicana, por tratarse de una cuestión de mera legalidad, y rechaza el medio respecto de los demás argumentos sin la necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la sentencia.

12. Análisis de los medios de inconstitucionalidad invocados

12.1. Conforme instancia del once (11) de julio de dos mil dieciocho (2018), el Colegio Dominicano de Notarios interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes, emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018), por ser violatoria a la Constitución dominicana en sus artículos 4, 6, 40, numeral 15; 73, 93, numeral 1, letra a y 139. A continuación, este tribunal constitucional procederá a responder cada uno de los medios de inconstitucionalidad planteados.

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.2. Con relación a la invocada declaratoria de inconstitucionalidad de la norma por violación a los artículos 4, 6 y 73 de la Constitución, el cual consagra el principio de separación de poderes, de supremacía constitucional y de legalidad

12.2.1. De acuerdo con el Colegio Dominicano de Notarios, la resolución impugnada desborda la competencia otorgada por la Ley núm. 140-15 al Consejo del Poder Judicial, que fue facultado para la implementación del registro de testamentos y poderes, y no para todos los actos notariales, lo que viola el principio de separación de poderes. Además, que es a la Suprema Corte de Justicia a que le corresponde vigilar y supervisar el correcto ejercicio de la función notarial.

12.2.2. El Consejo del Poder Judicial de la República Dominicana en cambio, opina que el artículo 52 de la Ley núm. 140-15 le confiere al Poder Judicial una potestad discrecional fuerte para elegir el método que considere más conveniente a la hora de vigilar y supervisar el ejercicio de las funciones notariales. Que en el presente caso, lo hizo por vía del Consejo del Poder Judicial y este último eligió el método más idóneo para dicha misión.

12.2.3. El procurador general adjunto solicita en su opinión que la acción directa de inconstitucionalidad sea rechazada por no configurarse vulneraciones a derechos y garantías constitucionales; argumenta que la Constitución traspasó al Consejo del Poder Judicial todas las funciones administrativas y disciplinarias que eran ejercidas por la Suprema Corte de Justicia. Que la Ley núm. 140-15, del Notariado, establece que la Suprema Corte de Justicia vigilará y supervisará el correcto ejercicio de la función notarial, mediante mecanismos por ella establecidos. Que el Consejo del Poder Judicial está facultado por la Constitución y la Ley para dictar reglamentos para viabilizar el procedimiento

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ante los tribunales del Poder Judicial y la Ley núm. 28-11 y la misma Ley núm. 140-15 en su artículo 64 párrafo I, respaldan la actuación impugnada. Que el Tribunal Constitucional ha señalado que la potestad reglamentaria es atribuida en principio por la Constitución, pero puede ser atribuida también por el legislador, en cuyo caso queda sujeta al ámbito y condiciones fijados previamente por la ley.

12.2.4. Este tribunal constitucional comparte el criterio de la parte accionante en el sentido de que el Consejo del Poder Judicial excede el ejercicio de sus competencias al dictar la Resolución núm. 21/2018, pues si bien es cierto que la Ley núm. 140-15 refiere en su artículo 64 que “el Consejo del Poder Judicial queda facultado para establecer de manera obligatoria, por vía reglamentaria, todo lo relativo al funcionamiento del registro de testamentos y poderes”, no menos cierto es que el reglamento emitido el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018) por el Consejo del Poder Judicial no solo se limita a establecer todo lo relativo al *funcionamiento del registro de testamentos y poderes* como habilita la Ley, sino que regula respecto de todos *los actos notariales y sus equivalentes*, como su propio nombre lo indica.

12.2.5. La potestad reglamentaria no puede ser asumida sin una norma que expresamente faculte a la Administración para ello. El artículo 52 de la mencionada ley núm. 140-15 habilita a la Suprema Corte de Justicia para vigilar y supervisar “el correcto ejercicio de la función notarial, mediante mecanismos por ella establecidos” y auxiliarse “del Consejo del Poder Judicial para cumplir eficientemente con la responsabilidad de vigilar y supervisar el ejercicio de la función notarial”. Las atribuciones del Consejo del Poder Judicial, por ende, no pueden presumirse que se extienden más allá de *establecer por vía reglamentaria todo lo relativo al funcionamiento del registro de testamentos y poderes*, y de *colaborar con la Suprema Corte de Justicia* para que esta última

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumpla con su responsabilidad de vigilar y supervisar el ejercicio de la función notarial, mediante los mecanismos por ella establecidos.

12.2.6. El Tribunal recuerda que en virtud de lo establecido en el artículo 73 constitucional, “son nulos de pleno de derecho los actos emanados de autoridad usurpada, las acciones o decisiones de los poderes públicos, instituciones o personas que alteren o subviertan el orden constitucional y toda decisión o requisición de fuerza armada”. Sin lugar a dudas, este artículo es consecuencia del principio de separación de los poderes del Estado, que busca someter la actuación de los mismos a los principios, normas y valores de la Constitución y las leyes, garantizando así la preservación del Estado de derecho frente a cualquier tentativa de lesionarlo o desconocerlo.

12.2.7. Cabe resaltar que en el precedente TC/0032/12, del quince (15) de agosto del año dos mil doce (2012), esta alta corte señaló:

7.3 Esta subordinación del reglamento a la ley se debe a que el primero persigue la ejecución de la segunda, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en ella. Por tanto, “el reglamento no puede exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquél debe estimarse según su conformidad con la ley. El reglamento es la ley en el punto en que ésta ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta”.

7.6 La heteronomía de los reglamentos implica no sólo que no pueden expedirse sin una ley previa a cuya pormenorización normativa están

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

destinados, sino que su validez jurídico-constitucional depende de ella en cuanto no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de aplicación. A excepción del poder reglamentario autónomo, no puede expedirse un reglamento sin que se refiera a una ley, y se funde precisamente en ella para proveer en forma general y abstracta en lo necesario a la aplicación de dicha ley a los casos concretos que surjan.

12.2.8. En la Sentencia TC/0415/15, del veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015), en un caso relativo a la potestad reglamentaria del Consejo del Poder Judicial se advirtió igualmente, lo siguiente:

10.3. Entrando al análisis del fondo de la presente acción, es preciso referirse a la potestad reglamentaria y su titularidad. En virtud del principio de separación de los poderes, la potestad normativa es la función que propiamente corresponde al Poder Legislativo; sin embargo, de manera excepcional esta potestad puede resultar atribuida a las otras ramas del poder, incluida aquella en la que se enmarca la Administración, atendiendo a la necesidad de que la misma complete las tareas del legislador a través del establecimiento de una serie de normas complementarias o de desarrollo, en el entendido de que la ley no puede ni debe entrar a regularlo todo. Del universo temático que el legislador tiene que analizar para llevar a cabo la función que la Constitución le encomienda, deriva su imposibilidad práctica de regular todos los detalles que la materialidad de la ley requiera para que se dé cumplimiento efectivo a la norma. De esto surge la denominada potestad reglamentaria, habilitada a la Administración para dictar reglamentos que, en términos generales, se definen como una disposición administrativa de carácter general y de rango inferior

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a la ley, pero que es auténtico derecho y pasa a integrar el ordenamiento jurídico. (...)

10.10. Acorde con lo anterior, la potestad reglamentaria es atribuida en principio por la Constitución, pero puede ser atribuida también por el legislador, en cuyo caso queda sujeta al ámbito y condiciones fijados previamente por la ley (...)

12.2.9. Como se observa, el reglamento es un producto de la actividad administrativa cuyas reglas sobre su elaboración, eficacia, validez y límites se establecen en la Constitución y en las leyes. La potestad reglamentaria no se presume, sino que debe estar prevista por la Ley de manera expresa. En el caso que nos ocupa, si bien como alega el Consejo del Poder Judicial y la Procuraduría General de la República, hay un reenvío o remisión normativa por medio de una cláusula general en el artículo 52 de la referida ley núm. 140-15 para que la Suprema Corte de Justicia supervise y vigile la función notarial *mediante los mecanismos por ella establecidos*, esto no significa que debe presumirse que también se encuentra habilitado el Consejo del Poder Judicial para hacerlo.

12.2.10. El reglamento se encuentra subordinado absolutamente a la ley, de ahí que no puede alterarla porque si lo hace vulnera los principios de legalidad y de jerarquía normativa. Cabe resaltar que cuando la infracción del reglamento se origina por rebasar sus límites jurídicos, especialmente los que derivan de la competencia del órgano que debe adoptarlo, se provoca irremediablemente la invalidez del mismo y en consecuencia, la nulidad de pleno derecho. La nulidad



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de pleno derecho no se convalida ni se subsana por paso del tiempo, sino que es permanente o definitiva.¹

12.2.11. En fin, por todo lo expuesto procede acoger el medio de inconstitucionalidad y declarar que la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento de Actos Notariales y sus equivalentes, emitida por el Consejo del Poder Judicial vulnera los principios de competencia, legalidad y de jerarquía normativa establecidos en los artículos 4, 6 y 73 de la Constitución dominicana.

12.2.12. Por otro lado, es preciso recordar que si bien la Suprema Corte de Justicia podrá establecer los mecanismos necesarios para el cumplimiento de su responsabilidad de supervisar y vigilar la función notarial encomendada por la Ley núm. 140-15, los reglamentos que dicte para ello deben respetar cuidadosamente los principios de transparencia, participación de los interesados, objetividad, eficacia, coordinación administrativa, buena administración, de legalidad y jerarquía normativa.

12.2.13. Tal como fue precisado por este tribunal en las sentencias TC/0322/14, del veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014) y TC/0240/17, del diecinueve (19) días de mayo de dos mil diecisiete (2017), el derecho al buen gobierno o a la buena administración “se encuentra implícitamente en el texto de nuestra Constitución, específicamente en los artículos 138, 139, y 146, los cuales se han concretizado legalmente” en la Ley núm. 247-12, Orgánica de la Administración Pública, y en la Ley núm. 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, plasmando de forma más concreta en nuestro ordenamiento este principio constitucional.

¹ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid, 2011, pp. 215 y ss.

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.2.14. *El derecho a ser oído antes de que se adopten medidas administrativas que les puedan afectar desfavorablemente* implica una forma de participación activa de las personas en los procedimientos y/o en la actuación administrativa para que sean escuchadas y puedan expresarse antes de la adopción de decisiones que les afecten. Dicho derecho conlleva que la Administración valore y decida sobre lo planteado por los administrados que pueden resultar afectados, lo que garantiza que pueda adoptar oportunamente las correcciones en el procedimiento o que no se vulneren derechos e intereses legítimos del destinatario de la norma o acto administrativo que se tome.

12.2.15. *El derecho de participación en las actuaciones administrativas en que se tenga interés a través de audiencias* o de consulta previa constituye otro medio de protección de la tutela y derechos de los que ostentan un interés legítimo. Significa que la Administración debe instar a quienes tengan interés y lo deseen a expresar sus opiniones para que sirvan de fuente de información de la Administración y puedan favorecer así el acierto y oportunidad de la medida que se vaya a adoptar. Se trata de un llamamiento a las personas o colectivos interesados para que puedan intervenir en el procedimiento de adopción de acuerdos antes del dictado del acto administrativo, de modo que su eficacia no se vea disminuida. Esta actuación, propia de una administración dialogante, participativa y respetuosa con los ciudadanos, resulta esencial para el actual Estado social y democrático de derecho como es el caso de República Dominicana.

12.2.16. Dada la misión encomendada en el ordenamiento jurídico dominicano al Colegio Dominicano de Notarios, la opinión de este último debe ser escuchada y valorada a la hora de regular todo lo relativo a la función notarial en aras de garantizar el derecho a ser oído y el debido proceso en el

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ámbito administrativo (artículo 69.10) y el artículo 138 de la Constitución que consagra el derecho a la buena Administración Pública.

12.3. Con relación a la alegada inconstitucionalidad de la norma por violación a los artículos 40 numeral 15 y 93 numeral 1, letra a de la Constitución, los cuales consagran el principio de razonabilidad y de legalidad en materia tributaria

12.3.1. Sobre las demás violaciones imputadas por la parte accionante a la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes, emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018), este colegiado considera innecesario que sean objeto de ponderación, en virtud de que la resolución impugnada va a ser declarada inconstitucional mediante esta sentencia, criterio establecido en el precedente TC/0599/15, del diecisiete (17) de diciembre de dos mil quince (2015).

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. Figura incorporado el voto salvado de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad del once (11) de julio de dos mil dieciocho (2018) interpuesta por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm.

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes, emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, la acción y **DECLARAR** la inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes, emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018), por violación a los artículos 4, 6 y 73 de la Constitución dominicana.

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

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Colegio Dominicano de Notarios, al Consejo del Poder Judicial, a la Suprema Corte de Justicia y a la Procuraduría General de la República.

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

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

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

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

I. Breve preámbulo del caso

1.1. Este tribunal constitucional fue apoderado de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios el once (11) de julio de dos mil dieciocho (2018), contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).

1.2. El accionante, Colegio Dominicano de Notarios, aduce en su acción del once (11) de julio de dos mil dieciocho (2018) que las disposiciones de la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018), viola los principios de competencia, legalidad y de jerarquía normativa establecidos en los artículos 4, 6 y 73 de la Constitución dominicana; así como los artículos 40 numeral 15 y 93 numeral 1, letra a de la Constitución, los cuales consagran el principio de razonabilidad y de legalidad en materia tributaria.

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha dispuesto declarar la admisibilidad de la acción directa de referencia, decisión respecto de la que hemos concurrido con el consenso. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del tribunal, pero salva el voto con relación a los motivos para decretar la legitimación activa del accionante, Colegio Dominicano de Notarios, que indudablemente tiene interés legítimo y jurídicamente protegido, por cuanto ha demostrado que directamente sus miembros son afectados por la disposición impugnada, dado que el objeto de dicha entidad está vinculada con la norma atacada, todo lo cual debe probarse igual que para las personas, mas no presumirse como ha dispuesto este órgano de justicia constitucional.

II. Precisión sobre el alcance de este voto

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

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

2.1.1. En el caso que nos ocupa se ha verificado que, bajo el título sobre la legitimación activa o calidad del accionante, el consenso le ha conferido al Colegio Dominicano de Notarios, la calidad para accionar en inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018), bajo los motivos, entre otros, que citamos textualmente a continuación:

10.2. Respecto de la legitimación para interponer acciones directas de inconstitucionalidad este tribunal, mediante el precedente TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), dispuso lo siguiente:

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

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal¹⁷ para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal¹⁸, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

10.3. En el presente caso, a partir de lo establecido en los textos indicados precedentemente, este tribunal constitucional entiende que el Colegio Dominicano de Notarios tiene calidad para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, en razón de que dicha entidad se encuentra constituida y registrada de conformidad con la Ley, y porque según el artículo 5 de la Ley núm. 140-15 del Notariado, que instituye el Colegio Dominicano de Notarios, del doce (12) de agosto de dos mil quince (2015), tiene como fin esencial “organizar y procurar la unidad de los notarios de la República Dominicana, defender sus derechos y promover la dignidad y el respeto en ocasión del ejercicio de la función notarial” y le corresponde “prestar asesoría a los órganos del Estado dominicana de manera espontánea o por requerimientos de éstos, en todo lo relativo a la materia notarial”. Es decir, que siendo sus funciones precisamente las de defensa de los derechos de los notarios y la de prestar asesoría en dicha materia al Estado, se verifica que tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido en este caso, por los presuntos perjuicios que, de ser ciertos, la resolución atacada provocaría al ejercicio de la función notarial.

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Artículo 37 de la Ley núm. 137-11. *“Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido”.*

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

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

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico.²

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

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

2.1.9. Así también lo ha expuesto el jurista Alan Brewer Carías, quien al comentar la referida ley núm 137-11 señaló que:

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

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

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derivado de un título jurídico y que se encuentre jurídicamente protegido, pueden interponerla.

En esta forma, se eliminó de la Ley Orgánica toda posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela.³

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

“una particularidad de la acción directa de inconstitucionalidad dominicana consiste en la legitimación de ‘cualquier ciudadano con interés legítimo y jurídicamente protegido’, lo que implica una variante de las fórmulas adoptadas en algunos países latinoamericanos que prevén especies de ‘acciones populares de inconstitucionalidad’ (Colombia y Venezuela) y que se han venido extendiendo a otros países de nuestra región (El Salvador, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú. En este último país con un requerimiento de un determinado número de firmas). Pareciera que la fórmula dominicana se acerca más a las previstas en Uruguay, Honduras o Paraguay que restringen la legitimación, a través de derecho legítimo, personal y directo que requiere cualquier persona para ejercitar la acción”.⁴

2.1.11. Finalmente, sobre la pertinencia de la *actio popularis*, Hans Kelsen llegó a decir que no se puede recomendar esta solución porque entrañaría un

³ Brewer-Carias, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Revistas Estudios Constitucionales, año 9, No. 1, 201, p.324.

⁴ Revista Reforma Judicial. Pág. 44. CARMJ.

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos.

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

2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional

2.2.1. En la especie el Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de los particulares ha incurrido, como diría Gerardo Eto Cruz,⁵ en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado que:

(...) Resulta por tanto imperativo tener presente que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido a favor de la ciudadanía, reconociéndole su derecho a participar de la democracia al tenor de las previsiones de las cláusulas atinentes a la soberanía popular y al Estado social y democrático de derecho a la luz de los arts. 2 y 7 de la Carta Sustantiva. Se reconoce así a la población la oportunidad real y efectiva de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Ley Fundamental, a fin de garantizar la supremacía constitucional, el orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. (...)

⁵Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pág. 221

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

2.2.3. En efecto, muchos autores concuerdan en afirmar que, si bien la función de la jurisdicción constitucional reside en la interpretación vinculante de una Constitución dotada de fuerza normativa y de primacía, y que su influencia reside en su competencia de interpretación, los límites de su jurisprudencia se encuentran precisamente en la Constitución.⁶ En este orden, es menester señalar:

Al respecto, debe precisarse cuál es la relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Constituyente originario. Cuando resuelve un proceso, y al haberse reconocido en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, que '(...) es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad', en el fondo se está admitiendo que este Colegiado, actuando con lealtad constitucional y jurídica, es el intérprete de la voluntad del poder originario, atendiendo a que su fin es darle un sentido vivo, dúctil y omnicomprensivo a la Constitución. Pero debe quedar claro (...) que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su 'vocero'".⁷

2.2.4. Vale acotar que, contrario a la justificación que sugiere el desarrollo de la tesis de la intención del legislador planteada por el consenso, en el seno de la

⁶ Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.

⁷ Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

La sentencia del consenso ha debido reconocer la legitimación procesal activa o calidad del accionante en la presente acción directa de inconstitucionalidad, dado que sí demostró tener el interés legítimo y jurídicamente protegido, previsto por los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, toda vez que la norma legal impugnada le concierne, dado que la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial, le generaba una afectación directa, en virtud de que mediante la misma se establecía atribuciones que la Ley núm. 140-15, del notariado no le confiere a dicho Consejo, lo que generaba una afectación en sus interés, y de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad le causaría un perjuicio, por lo que está legitimada para actuar en la especie.

En cuanto al fondo, la jueza que suscribe apoya la declaratoria inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018) por violación a los artículos 4, 6 y 73 de la Constitución dominicana.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

Julio José Rojas Báez
Secretario

Expediente núm. TC-01-2018-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio Dominicano de Notarios contra la Resolución núm. 21/2018, que aprueba el Reglamento sobre Registro de Actos Notariales y sus equivalentes emitida por el Consejo del Poder Judicial el seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018).