



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0379/20

Referencia: Expediente núm. TC-01-2019-0029, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Jesús María Germán en contra de la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintinueve (29) días del mes de diciembre 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 Antonio Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución, 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los

Expediente núm. TC-01-2019-0029, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Jesús María Germán en contra de la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de los actos objeto de la presente acción

1.1. El acto objeto de la presente acción directa en inconstitucionalidad es la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018), en perjuicio del accionante, donde dicha alta corte decidió lo siguiente:

Por tales motivos; Primero: Declara inadmisibile el recurso de casación interpuesto por el señor Jesús María Germán, contra la sentencia in voce dictada por el Tribunal Superior de Tierras Departamento Noreste, de fecha 22 de noviembre del 2016, en relación a la Parcela núm. 319-T, del Distrito Catastral núm. 4, del municipio de Nagua, provincia María Trinidad Sánchez, cuyo dispositivo se ha copiado en parte anterior del presente fallo; Segundo: Compensa las costas del proceso.

2. Pretensiones del accionante

El accionante, Jesús María Germán, mediante instancia depositada y recibida el veinticinco (25) de junio del dos mil diecinueve (2019) ante la Secretaría del Tribunal Constitucional, promueve la referida acción con el propósito de que se declare la inconstitucionalidad de la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-

Expediente núm. TC-01-2019-0029, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Jesús María Germán en contra de la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tributario de la Suprema Corte de Justicia el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018).

Para sustentar sus pretensiones, aduce que con esa decisión se le ha violentado sus garantías de los derechos fundamentales y de tutela judicial efectiva y debido proceso, en razón de que ha sido incluido en el proceso de litis sobre derechos registrados que se ha abierto en relación con la Parcela núm. 3109T del Distrito Catastral núm. 4 del municipio Nagua, sin ser el propietario del referido inmueble.

3. Infracciones constitucionales alegadas

Alega el recurrente que en su contra se ha violentado los artículos 68 y 69 de la Constitución, los cuales transcribimos a continuación:

Artículo 68. Garantías de los derechos fundamentales. La Constitución garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección, que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos. Los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la presente Constitución y por la ley.

Artículo 69. Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

4. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

4.1. El accionante, Jesús María Germán, fundamenta su acción de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en los siguientes:

A que, en efecto, como consecuencia directa e inmediata de la aplicación de la sentencia recurrida, el accionante sufre indebidamente los perjuicios que se detallan a continuación:

Desde que los señores Evangelista Tejada Duran, Ana Francisca Tejada Durán, Ana Ventuda (Sic) Tejada Durán, José Elías Tejada Durán y compartes, iniciaron una litis sobre terreno registrado contra los señores Jesús Alberto Coris Germán, Isaías Coris Germán, Altagracia Coris Germán, Diógenes Goas Florimón y Cornelia Germán, en relación a la Parcela No. 3109T del Distrito Catastral No. 4 del Municipio de Nagua, dichos demandantes incluyeron en su demanda a mi representado señor Jesús María Germán, el cual es hermano de los demandados por parte del lado materno, pero no es propietario del inmueble involucrado en la litis. Es por tal motivo que el señor Jesús María Germán al no ser parte del proceso, se hizo representar por el infrascrito abogado para pedir al juez de primer grado que ordenara al Registro de Títulos que expida el historial o estado jurídico de la parcela, con el fin de demostrar que él no es propietario ni posee terrenos en ese inmueble, y que por ese motivo no tiene por qué participar en esa litis, no obstante hacer formalmente el pedimento basándose en su sagrado derecho de defensa, y en virtud de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los derechos que le asisten consagrados en el artículo 68 y 69 de la Constitución dominicana, es entonces cuando el juez rechaza el pedimento violando el derecho de defensa del señor Jesús María Germán, negándole la aplicación de una sana y justa administración de justicia equitativa, quien ha sufrido el perjuicio de tener que hacerse representar y gastar dinero en tribunales en un asunto donde este no tiene por qué participar ni por qué ser incluido como demandado, en violación al artículo No. 68 y 69 de la Constitución vigente.

El artículo 69 de la Constitución: tutela judicial efectiva y debido proceso. Dice: Toda persona en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: 1. El derecho a una Justicia accesible, oportuna y gratuita (En este caso se le negó el derecho a acceder a que se le realice una justa causa al impedirsele demostrar que no tenía derechos registrados en el referido inmueble, negándosele el derecho de demostrar mediante la Certificación del Estado Jurídico del Inmueble que este no tenía derechos en dicho inmueble).- 2.- El derecho a ser oída (Aquí también se le mutilo su derecho porque a través del Estado Jurídico del Inmueble podía este demostrar que se incurría en un error involucrándolo en ese proceso como demandado, solo por el hecho de ser hermano Materno de los demandados).

A que el presente recurso de inconstitucionalidad se incoa contra la sentencia No. 698 de fecha 17 de Octubre del año 2018, emitida por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia por violar la misma el artículo 69 de la Constitución dominicana, incluyendo el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sagrado derecho de defensa porque con dicha decisión avala las dos (2) decisiones anteriores, que también violaron el sagrado derecho de defensa y a decir de la decisión in voce de fecha 22 de noviembre del año 2016, emitida por el Tribunal Superior de Tierras del Departamento Noreste, y la decisión de fecha 23 de junio del año 2015 del Tribunal de Tierras de Jurisdicción original de Nagua, ambas decisiones anteriores violentaron los artículos 68 y 69 de la Carta Magna, el cual garantiza los derechos fundamentales y el cual reza de la siguiente manera: la Constitución garantiza la efectividad de los derechos fundamentales a través de los mecanismos de tutela y protección, que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos. los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la Constitución y por la ley.

A que mi representado tuvo que seguir defendiéndose como parte interviniente obligado, ya que se vio en la necesidad de recurrir en apelación la decisión del Juez del Tribunal de Tierras de jurisdicción original del Municipio de Nagua, quien le violó sus derechos al negarse a ordenar al Registro de Títulos la emisión de una Certificación del Estado Jurídico del Inmueble, que era la forma más elocuente de mi representado demostrar que no era propietario del inmueble objeto de la presente litis, no obstante mi representado ya en segundo grado solicitó a los Jueces del Tribunal Superior de Tierra del Departamento Noreste de San Francisco de Macorís su exclusión del proceso porque los demandantes no tenían la seguridad ni siquiera del verdadero nombre de mi representado a quien muchas veces lo citaban con el nombre Jesús María Coris Germán, no siendo este el nombre correcto



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de mi representado ya que este responde al nombre Jesús María Germán (a) Pedro, dada la situación de que este es hermano materno de los demandados señalados más arriba.

A que no obstante mi representado haber hecho la petición de que lo excluyeran del proceso porque carecía de calidad e interés, los jueces de la Corte A-qua no acogieron el pedimento por la razón de que aparecían actos de alguacil donde este era constantemente citado a las audiencias, no siendo este un motivo serio para rechazar el pedimento, porque desde el inicio de dicha demanda, mi representado intentó demostrar que él no tenía derechos en el inmueble y por eso fue que este solicitó al juez de primer grado, que ordenara la emisión del estado jurídico del inmueble, para demostrar lo alegado por él de que no era dueño de ninguna porción en dicho inmueble, por lo que se puede apreciar a todas luces que los derechos fundamentales del señor Jesús María Germán han sido violados en todos los tribunales que ha recorrido esta instancia o proceso.- En este caso se viola el principio de igualdad (Artículo 39 de la Constitución).

A que la Justicia constitucional debe perseguir y sancionar las infracciones constitucionales, cumpliendo su cometido jurídico y social, proveyendo garantías a la supremacía constitucional en sentido objetivo (como garante de la constitucionalidad del sistema, manifiesta en la eliminación erga omnes de la norma cuestionada) y subjetivo (tutelando derechos individuales).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Intervenciones Oficiales

En el presente caso mediante oficio del veintitrés (23) de julio de dos mil diecinueve (2019), el procurador general de la República presentó su dictamen sobre el caso, señalando, en síntesis, lo siguiente:

En el presente caso, el acto impugnado no se encuentra contemplado dentro de las disposiciones que enuncia la Constitución de la República, y la indicada solicitud de inconstitucionalidad se interpuso contra una sentencia judicial que está sujeta a las acciones y recursos establecidos por la ley. En este sentido, el artículo 185 de la Carta Sustantiva dispone los alcances y límites de ámbito competencial del Tribunal Constitucional para conocer lo que se refiere a las acciones directas de inconstitucionalidad, estableciendo al respecto que es el que tiene la potestad para conocer en única instancia: “Las acciones directas de inconstitucionalidad contra leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas (...).”

En ese orden, de conformidad con el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, que se pronuncia en iguales términos, al decir: “La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva”.

En consecuencia, ni la Constitución ni la Ley núm. 137-11, cuyos textos al respecto han sido transcritos, posibilitan accionar en inconstitucionalidad, por vía directa, contra decisiones jurisdiccionales, en razón de que la ley sí ha previsto un procedimiento distinto a la acción directa de inconstitucionalidad cuando se trate de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sentencias con la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada dictada por los tribunales del orden judicial.

Asimismo, los artículos 277 de la Constitución de la República, 53 y siguientes de la Ley núm. 137-11, prescriben la revisión constitucional ante el TC (Sic) como un mecanismo extraordinario, cuya finalidad se contrae a propiciar la uniformidad de la interpretación de las normas y principios constitucionales, en su calidad de máximo y último intérprete de la Constitución.

En lo que respecta a las acciones directas contra decisiones del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional fijó su criterio a partir de la Sentencia TC/ 0052/12, del diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), en la que se estableció la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad contra decisiones jurisdiccionales u otra actuación distinta a las comprendidas en los artículos 185.1 de la Constitución, y 36 de la Ley núm. 137-11.

Igualmente, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia TC/ 0247/14, dictada el trece (13) de octubre de dos mil catorce (2014), precisó que:

(...) el diseño procesal de control constitucional previsto en la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, están dirigido a sancionar las infracciones constitucionales para garantizar la supremacía, integridad y defensa del orden constitucional, su adecuada interpretación y la protección efectiva de los derechos fundamentales mediante procesos y procedimientos constitucionales en ella instituidos; de manera que el mecanismo para controlar las vulneraciones constitucionales



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

provenientes de decisiones emanadas del órgano jurisdiccional, está previsto en los artículos 277 de la Constitución y 53 y 54 de la Ley Núm. 137-11, mediante el recurso de revisión constitucional de decisiones jurisdiccionales, es decir, a través de un mecanismo indirecto de protección de la Constitución, sometido a requisitos muy puntuales, entre lo que cabe mencionar, los temporales así como aquellos que atañen a las violaciones de derechos y garantías fundamentales acaecidos durante el desarrollo del proceso o bien producidas por la propia decisión recurrida.

Por los motivos expuestos precedentemente, el Ministerio Público, tiene a bien concluir de la siguiente manera:

UNICO: DECLARAR inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Jesús María Germán contra la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia.

6. Pruebas documentales

El documento depositado por la parte accionante en el trámite de la presente acción directa en inconstitucionalidad es el siguiente:

1. Original de la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el doce (12) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

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

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185, numeral 1, de la Constitución del 2010 y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011).

9. Legitimación activa o calidad de los accionantes

9.1. En relación con la legitimación activa o calidad para accionar en inconstitucionalidad por ante este tribunal, y a partir del precedente contenido en la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), esta será considerada una presunción de que tienen calidad para accionar las personas físicas cuando se identifique que gozan de sus derechos de ciudadanía, de conformidad con los artículos 2, 6, 7, y 185.1 de la Constitución de la República. En cambio, cuando se trate de personas morales, la capacidad procesal para accionar en inconstitucional deriva de que se encuentre regularmente registrada conforme a la ley, y ostente personalidad

Expediente núm. TC-01-2019-0029, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Jesús María Germán en contra de la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, además de que pruebe tener una relación entre el objeto que persigue, o bien un derecho del que sea titular y entre en la aplicación de la norma impugnada.

9.2. En ese sentido, este tribunal constitucional estima que el accionante, señor Jesús María Germán, tiene calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucional, por estar dotado, como ciudadano, de su correspondiente cédula de identidad y electoral, de ahí que se encuentra habilitado para accionar en inconstitucionalidad en la especie.

10. Inadmisibilidad de la acción

10.1. En el presente proceso, el accionante solicita, a través de la acción directa de que se trata, la nulidad y declaratoria de inconstitucionalidad por la vía directa de la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018), decisión jurisdiccional dictada por la Alta Corte del Poder Judicial.

10.2. Sobre el particular, este tribunal ha fijado el criterio a partir de la Sentencia TC/0051/12, del diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), de que la acción directa de inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada únicamente para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República, y 36 de la Ley núm. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general, criterio que ha sido reiterado por este mismo tribunal.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.3. De lo anterior se advierte, que el acto jurídico cuya inconstitucionalidad se procura no es ley, ni decreto, ni posee un carácter normativo de alcance general, sino que de lo que se trata es de una decisión judicial objeto de un recurso de revisión de decisión jurisdiccional ante este tribunal, según lo instituido en los artículos 277 de la Constitución y 53 y siguientes de la Ley núm. 137-11, más no pasibles de ser atacada por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad.

10.4. Al respecto, ha establecido este tribunal en varias decisiones como lo fue en la Sentencia TC/0053/12, del diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), lo siguiente:

8.2. En ese mismo orden de ideas, la acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley No. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y de alcance general; en efecto, la acción directa está orientada al ejercicio de un control in abstracto de los actos normativos del poder público, esto es, de su contenido objetivo y no, en modo alguno, de la aplicación en concreto que respecto de las normas infraconstitucionales hacen los jueces en el cumplimiento de sus potestades jurisdiccionales.

8.3. Lo anterior, obedece al criterio jurisprudencial más aceptado en el derecho constitucional comparado, como puede observarse en el siguiente precedente establecido por la Corte Constitucional colombiana: “La tesis de la falta de competencia de esta Corte para controlar, en sede constitucional, interpretaciones de los jueces, se



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

funda en la idea de que dicho control versaría no sobre el contenido del precepto demandado sino sobre su aplicación, lo cual no sólo desfigura el control de constitucionalidad, tal y como está previsto en la Carta, sino que además podría afectar la autonomía de los funcionarios judiciales, la cual se encuentra constitucionalmente protegida (...)Por consiguiente, el control constitucional rogado o por demanda ciudadana es abstracto y recae sobre las leyes y no sobre la actividad de los jueces. Esta característica ha sido resaltada por esta Corte en numerosas ocasiones, cuando ha dicho que la “acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo que busca el cotejo, por la autoridad judicial competente -en Colombia, la Corte Constitucional- entre el precepto legal demandado y los mandatos constitucionales”, y por ello el “análisis que efectúa la Corte debe darse en abstracto, teniendo en cuenta el contenido objetivo de la disposición examinada, y en ningún caso la aplicación concreta que ella tenga. Con ese criterio, la Corte se ha abstenido, en varios casos, de pronunciarse de fondo sobre ciertas demandas, cuando concluyó que éstas cuestionaban no tanto el contenido de la disposición acusada sino su aplicación por algunos tribunales” (Sent. C-569/04 de fecha 8 de junio del 2004 de la Corte Constitucional de Colombia).

10.5. En virtud de todo lo anterior, la presente acción deviene inadmisibile, al no tratarse el acto impugnado de alguna de las normas susceptibles de ser atacadas mediante el ejercicio de la acción directa en inconstitucionalidad.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. Figuran incorporados el voto salvado conjunto de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Justo Pedro Castellanos Khoury y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Víctor Joaquín Castellanos Pizano y el voto salvado de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibles la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Jesús María Germán en contra de la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018).

SEGUNDO: ORDENAR que la presente decisión sea notificada, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, al accionante, señor Jesús María Germán, así como también al procurador general de la República.

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

CUARTO: 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,

Expediente núm. TC-01-2019-0029, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Jesús María Germán en contra de la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO CONJUNTO DE LOS MAGISTRADOS
MILTON RAY GUEVARA, RAFAEL DÍAZ FILPO,
JOSÉ ALEJANDRO AYUSO, ALBA LUISA BEARD MARCOS,
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY
Y VÍCTOR JOAQUÍN CASTELLANOS PIZANO

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercitamos la facultad prevista en el artículo 30 de la Ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales¹, en tal sentido, presentamos nuestro voto salvado, fundado en las razones que exponremos a continuación:

1. En la especie, el accionante Jesús María Germán, mediante instancia depositada y recibida en fecha veinticinco (25) de junio del dos mil diecinueve (2019), por ante la Secretaría del Tribunal Constitucional, promueve la referida acción con el propósito de que se declare la inconstitucionalidad de la Sentencia núm. 698 dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, en fecha diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018).

2. Para sustentar sus pretensiones aduce que con esa decisión se le ha violentado sus garantías de los derechos fundamentales y de tutela judicial

¹ En adelante, Ley núm. 137-11 o LOTCPC.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efectiva y debido proceso, en razón de que ha sido incluido en el proceso de litis sobre derechos registrados que se ha abierto en relación a la Parcela núm. 3109T del Distrito Catastral núm. 4 del Municipio de Nagua, sin ser el propietario del referido inmueble.

3. La mayoría del Tribunal Constitucional decidió declarar inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata, al no versar el acto impugnado de alguna de las normas susceptibles de ser atacadas mediante este procedimiento de justicia constitucional.

4. A pesar de estar de acuerdo con la solución dada por la mayoría del Tribunal Constitucional, en el sentido de la declaratoria de inadmisibilidad de la acción directa de que se trata, salvamos nuestro voto en vista de que no concurrimos con algunas interpretaciones de la mayoría que tienden a limitar el ámbito de control de la constitucionalidad sobre ciertos actos, en inobservancia de los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, al reclasificar los actos y actuaciones administrativas susceptibles del control directo de la constitucionalidad tomando en consideración su carácter, efectos y alcance.

5. En ese sentido, conviene recordar que, para determinar la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad pretendida contra la orden especial indicada en parte anterior de este voto, la mayoría de este colegiado, precisó que:

9.2. Sobre el particular, este Tribunal ha fijado el criterio a partir de la Sentencia núm. TC/0051/12, del diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), de que la acción directa de inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada únicamente para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la República, y 36 de la Ley núm. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general, criterio que ha sido reiterado por este mismo Tribunal.

9.3. De lo anterior se advierte, que el acto jurídico cuya inconstitucionalidad se procura, no es ley, ni decreto, ni posee un carácter normativo de alcance general, sino que de lo que se trata es de una decisión judicial objeto de un recurso de revisión de decisión jurisdiccional por ante este Tribunal, según lo instituido en el artículo 277 de la Constitución, y los artículos 53 y siguientes de la Ley No.137-11, más no pasibles de ser atacada por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad.

9.4. Al respecto, ha establecido este Tribunal en varias decisiones como lo fue en la sentencia núm. TC/0053/12 del diecinueve (19) de octubre de 2012, lo siguiente:

8.2.- En ese mismo orden de ideas, la acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución y 36 de la Ley No. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y de alcance general; en efecto, la acción directa está orientada al ejercicio de un control in abstracto de los actos normativos del poder público, esto es, de su contenido objetivo y no, en modo alguno, de la aplicación en concreto que respecto de las normas infraconstitucionales hacen los jueces en el cumplimiento de sus potestades jurisdiccionales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.3.- Lo anterior, obedece al criterio jurisprudencial más aceptado en el derecho constitucional comparado, como puede observarse en el siguiente precedente establecido por la Corte Constitucional colombiana: “La tesis de la falta de competencia de esta Corte para controlar, en sede constitucional, interpretaciones de los jueces, se funda en la idea de que dicho control versaría no sobre el contenido del precepto demandado sino sobre su aplicación, lo cual no sólo desfigura el control de constitucionalidad, tal y como está previsto en la Carta, sino que además podría afectar la autonomía de los funcionarios judiciales, la cual se encuentra constitucionalmente protegida (...)Por consiguiente, el control constitucional rogado o por demanda ciudadana es abstracto y recae sobre las leyes y no sobre la actividad de los jueces. Esta característica ha sido resaltada por esta Corte en numerosas ocasiones, cuando ha dicho que la “acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo que busca el cotejo, por la autoridad judicial competente -en Colombia, la Corte Constitucional- entre el precepto legal demandado y los mandatos constitucionales”, y por ello el “análisis que efectúa la Corte debe darse en abstracto, teniendo en cuenta el contenido objetivo de la disposición examinada, y en ningún caso la aplicación concreta que ella tenga. Con ese criterio, la Corte se ha abstenido, en varios casos, de pronunciarse de fondo sobre ciertas demandas, cuando concluyó que éstas cuestionaban no tanto el contenido de la disposición acusada sino su aplicación por algunos tribunales” (Sent. C-569/04 de fecha 8 de junio del 2004 de la Corte Constitucional de Colombia).

6. Para explicar nuestro salvamento, presentaremos algunos elementos preliminares y fundamentales sobre la acción directa de inconstitucionalidad (I); así, a seguidas, esbozaremos unas breves notas sobre cuáles son los actos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

susceptibles del control directo de la constitucionalidad a partir de la normativa procesal constitucional y la orientación jurisprudencial de este Tribunal Constitucional (II) para luego esbozar nuestra visión sobre este tema (III); y, por último, exponer nuestra posición en el caso particular (IV).

I. ALGUNOS ELEMENTOS PRELIMINARES Y FUNDAMENTALES SOBRE LA ACCIÓN DIRECTA DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. La Constitución dominicana del 26 de enero de 2010 —reformada el 13 de junio de 2015²— establece un régimen mixto de control de la constitucionalidad: por una parte, el control concentrado a cargo de este Tribunal Constitucional y, por otra parte, un control difuso encomendado a todos los tribunales del país.

2. En lo que se refiere al control concentrado de la constitucionalidad, este ha sido establecido por los artículos 185.1 de la Carta Política y 36 de la LOTCPC.

3. El primero consagra las atribuciones del Tribunal Constitucional y, en tal sentido, establece:

El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia:

1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del

² Esta reforma nada cambia sobre los métodos de control de la constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional instituidos por la Carta Política del 26 de enero de 2010.

Expediente núm. TC-01-2019-0029, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Jesús María Germán en contra de la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

4. Por su parte, el artículo 36 de la LOTCPC se refiere al objeto del control concentrado y, al respecto, dice:

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

5. Se trata de una acción que se interpone de forma “directa” ante el Tribunal Constitucional y que tiene como objetivo eliminar del ordenamiento jurídico las normas contrarias a la Constitución dominicana.

6. Como se aprecia, la acción directa de inconstitucionalidad puede presentarse contra leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas.

7. Este catálogo de posibilidades evidencia el cambio sustancial en la materia respecto de la reforma constitucional de 2002; pues incorpora taxativamente como eventuales objetos de la acción a los decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas que antes del 26 de enero de 2010 no eran abarcados formalmente, asunto que siempre fue objeto de debate y controversia a pesar de que la Suprema Corte de Justicia, en el ejercicio de sus atribuciones en materia constitucional, mediante sentencia del 6 de agosto de 1998 había establecido que ella

como guardiana de la Constitución de la República y del respeto a los derechos individuales y sociales consagrados en ella, está en el deber de garantizar, a toda persona, a través de la acción directa, su derecho



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*a erigirse en centinela de la conformidad de las leyes, decretos, resoluciones y actos en virtud del principio de la supremacía de la Constitución...*³

8. Como resulta obvio, la acción directa de inconstitucionalidad no está prevista para atacar las decisiones jurisdiccionales —ni otros actos u actuaciones que abordaremos en detalle más adelante—. Esta posibilidad no fue prevista por la Constitución ni la ley y, en este mismo sentido, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en distintas ocasiones⁴.

9. Un aspecto relevante del referido texto es que crea la inconstitucionalidad por “*omisión*”. Tal y como afirma Eduardo Jorge Prats,

*esta disposición legal da carta de ciudadanía a la fiscalización por el Tribunal Constitucional de una omisión del legislador que resulte inconstitucional. La omisión legislativa, para poder servir de fundamento a una acción de inconstitucionalidad, debe vincularse con una exigencia constitucional de acción, pues la violación por el congreso del simple deber general de legislar no constituye un silencio legislativo capaz de ganar significado autónomo y motivar dicha acción. Hay omisión legislativa constitucionalmente relevante cuando el legislador viola una imposición constitucional de legislar, omisión que impide la ejecución de los preceptos constitucionales.*⁵

10. Respecto de la acción directa de inconstitucionalidad hay aspectos que son controvertidos —como el que nos convoca en esta ocasión, la sencilla

³ Rodríguez Gómez, Cristóbal. Comentarios al artículo 185 de la Constitución dominicana. En: *La Constitución comentada*. FINJUS, 3ra. Ed., 2012, p. 388.

⁴ Al respecto, ver sentencias TC/0052/12 y TC/0053/12, ambas del 19 de octubre de 2012; TC/0055/12, del 22 de octubre de 2012; TC/0068/12, del 29 de noviembre de 2012; entre otras tantas.

⁵ Jorge Prats, Eduardo. *Comentarios a la ley orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales*. IUS NOVUM, 1ra. Ed., 2011; p. 85.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interrogante sobre ¿cuáles son esos actos susceptibles del control directo de la constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional? — y otros que no lo son. Conviene referir ambos, así sea brevemente.

11. De ahí que, a seguidas, se precisa esbozar unas breves notas con relación a los actos susceptibles del control concentrado, vía la acción directa de constitucionalidad, ante el Tribunal Constitucional. Esto tomando en cuenta el contenido de la normativa procesal aplicable a la especie y la doctrina jurisprudencial, hasta el momento vigente, de este colegiado.

II. NOTAS SOBRE LOS ACTOS SUSCEPTIBLES DEL CONTROL DIRECTO DE LA CONSTITUCIONALIDAD: BREVE ANÁLISIS A LA NORMATIVA PROCESAL CONSTITUCIONAL Y A LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DOMINICANO

12. Llegados a este punto, y para analizar el alcance del control directo de la constitucionalidad en el ordenamiento jurídico dominicano, se precisa reiterar el contenido de los artículos 185.1 de la Carta Política y 36 de la LOTCPC, en cuanto a que la acción directa de inconstitucionalidad puede dirigirse contra “(...) *las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva*”.

13. Estos textos no pueden —ni deben— ser leídos al margen de la supremacía constitucional prevista en el artículo 6 de la Constitución dominicana, que precisa:

Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

14. Es decir que, a tono con lo anterior, ciertos actos —administrativos por demás— quedan expuestos al control de la constitucionalidad llevado a cabo, por vía directa, ante nuestro Tribunal Constitucional.

15. Lo anterior no ha sido ajeno en el quehacer cotidiano de este colegiado constitucional y es, precisamente, de ahí que surge un precedente —que, como veremos, se ha convertido en una línea jurisprudencial constantemente reiterada— donde se sostiene el criterio de que sólo procede la acción directa de inconstitucionalidad contra aquellos actos de carácter normativo y alcance general, no así contra actos de efectos particulares y concretos.

16. Sobre el particular, en la sentencia TC/0051/12, del 19 de octubre de 2012, se dice que

*la acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley Orgánica No. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), **es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general.** En la especie, el acto impugnado tiene un carácter de puro acto administrativo con efectos particulares (...) por lo que se trata más bien de una situación litigiosa sujeta a un control de legalidad (...) y cuya competencia corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. Es con este precedente donde, bien temprano en su jurisprudencia, este Tribunal Constitucional interpretó que para un “acto” estar propenso al control directo de la constitucionalidad debe tener, por un lado, un carácter normativo y, por otro, ser de alcance general.

18. No obstante, más adelante el Tribunal externó, en la sentencia TC/0073/12, del 29 de noviembre de 2012, que respecto a los actos de efectos particulares no procede la acción directa de inconstitucionalidad cuando estos han sido dictados “en ejercicio directo de poderes y competencias establecidas en disposiciones normativas infraconstitucionales, es decir, en normas de derecho inferiores a la Constitución”; es decir que, con su interpretación, el Tribunal dejó fuera del control concentrado de constitucionalidad aquellos actos que resultan de la aplicación de una ley y que, como tales, conllevan al análisis de cuestiones de legalidad y su conocimiento es, pues, competencia de los tribunales ordinarios, no de este Tribunal.

19. A lo anterior se suma el criterio de que los actos con un alcance particular y que inciden en situaciones concretas (TC/0041/13 del 15 de marzo de 2013), no son susceptibles del control abstracto de la constitucionalidad. Esto, incluso, cuando tales actos se corresponden con la clasificación constitucional y legalmente admitida en nuestro ordenamiento, a saber: decretos, reglamentos, resoluciones u ordenanzas.

20. Es con la sentencia TC/0041/13, del 15 de marzo de 2013, que se perfecciona y depura la doctrina jurisprudencial utilizada por este órgano de justicia constitucional para comprimir la competencia que nos fue conferida, por nuestra Carta Política y la LOTCPC, a fin de ejercer un control directo y abstracto de la constitucionalidad. Allí se precisa, de manera categórica, que:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.4. Los tribunales constitucionales, dentro de la nueva filosofía del Estado Social y Democrático de Derecho, no sólo se circunscriben a garantizar la supremacía constitucional o la protección efectiva de los derechos fundamentales al decidir jurisdiccionalmente los casos sometidos a su competencia, sino que además asumen una misión de pedagogía constitucional al definir conceptos jurídicos indeterminados, resolver lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional, como es el caso de la delimitación de la competencia entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contenciosa-administrativa, cuando se trata de violaciones constitucionales derivadas de actos administrativos de alcance particular.

9.5. En ese orden de ideas, y a partir de los dos (2) precedentes constitucionales asentados por el tribunal y señalados anteriormente, y asumiendo una interpretación sistémica de la Constitución al tomar en cuenta el contexto jurídico-constitucional en cuanto a la delimitación competencial para conocer de violaciones constitucionales producidas por actos administrativos de alcance particular, se desprende que:

- Los actos administrativos de carácter normativo y alcance general son susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa, pues al tratarse de un control abstracto o de contenido de la norma, el tribunal constitucional verifica si la autoridad pública responsable de producir la norma observó los valores, principios y reglas de la Constitución de la República y del bloque de constitucionalidad (supremacía constitucional).*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

• *Los actos administrativos de efectos particulares y que sólo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales (Art. 75 de la Ley No. 137-11) o por la jurisdicción contenciosa-administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias (Art. 53 de la Ley No. 137-11), por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional.*

• *Los actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional, el tribunal debe verificar el cumplimiento íntegro y cabal del mandato constitucional.*

21. Este precedente, en pocos términos, es el catalizador de una doctrina jurisprudencial que ha fomentado el conocimiento de las acciones directas de inconstitucionalidad dirigidas contra actos administrativos, a saber: decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, de carácter normativo o declarativo con un alcance general. En cambio, bajo el panorama de la doctrina jurisprudencial conformada por los referidos precedentes TC/0051/12, TC/0073/12 y TC/0041/13, la cual se ha expandido —tras su constante reiteración— con el paso de los años⁶, aquellos escenarios donde tales actos

⁶ Estos precedentes se han reiterado, indistintamente, en las sentencias TC/0128/13, del 2 de agosto de 2013; TC/0134/13, del 2 de agosto de 2013; TC/0141/13, del 22 de agosto de 2013; TC/0145/13, del 22 de agosto de 2013; TC/0149/13, del 12 de septiembre de 2013; TC/0161/13, del 12 de septiembre de 2013; TC/0165/13, del 16 de septiembre de 2013; TC/0188/13, del 21 de octubre de 2013; TC/0195/13, del 31 de octubre de 2013; TC/0200/13, del 7 de noviembre de 2013; TC/0253/13,

Expediente núm. TC-01-2019-0029, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Jesús María Germán en contra de la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativos tienen un alcance particular e inciden en una situación concreta implican, en consecuencia, que la acción directa de inconstitucionalidad ejercida en su contra sea sancionada con su inadmisibilidad.

22. Esta es la orientación jurisprudencial que hasta el momento ha defendido la mayoría de este colegiado constitucional; sin embargo, a pesar de estar contestes con que no todos los actos administrativos, actuaciones administrativas y actos de administración están propensos al control concentrado vía la acción directa de inconstitucionalidad; entendemos que la interpretación sobre el alcance de este procedimiento de justicia constitucional debe atemperarse al compás de las cláusulas de supremacía constitucional y control directo preceptuadas en la Constitución dominicana.

III. NUESTRA VISIÓN SOBRE ESTE TEMA: LA NECESIDAD DE UN CAMBIO EN EL PRECEDENTE

23. Este Tribunal Constitucional, en virtud de las disposiciones contenidas en el artículo 31, párrafo I, de la LOTCPC⁷, cuando lo estime pertinente y ofreciendo argumentos suficientemente motivados en hechos y derecho, tiene la facultad de variar sus precedentes.

del 10 de diciembre de 2013; TC/0271/13, del 23 de diciembre de 2013; TC/0188/14, del 20 de agosto de 2014; TC/0236/14, del 26 de septiembre de 2014; TC/0298/14, del 19 de diciembre de 2014; TC/0327/14, del 22 de diciembre de 2014; TC/0025/15, del 26 de febrero de 2015; TC/0063/15, del 30 de marzo de 2015; TC/0189/15, del 15 de julio de 2015; TC/0207/15, del 6 de agosto de 2015; TC/0271/15, del 18 de septiembre de 2015; TC/0302/15, del 25 de septiembre de 2015; TC/0334/15, del 8 de octubre de 2015; TC/0362/15, del 14 de octubre de 2015; TC/0383/15, del 15 de octubre de 2015; TC/0408/15, del 22 de octubre de 2015; TC/0456/15, del 3 de noviembre de 2015; TC/0246/16, del 22 de junio de 2016; TC/0322/16, del 20 de julio de 2016; TC/0713/16, del 23 de diciembre de 2016; TC/0192/17, del 10 de abril de 2017; TC/0286/17, del 29 de mayo de 2017; TC/0514/17, del 18 de octubre de 2017; TC/0584/17, del 1 de noviembre de 2017; TC/0722/17, del 8 de noviembre de 2017; TC/0826/17, del 13 de diciembre de 2017; TC/0006/18, del 18 de enero de 2018; TC/0073/18, del 23 de marzo de 2018; TC/0139/18, del 17 de julio de 2018; TC/0154/18, del 17 de julio de 2018; TC/0601/18, del 10 de diciembre de 2018; TC/0105/19, del 27 de mayo de 2019 y TC/0370/19, del 18 de septiembre de 2019.

⁷ Este reza: “Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose de su precedente, debe expresar en los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión las razones por las cuales ha variado su criterio”.

Expediente núm. TC-01-2019-0029, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Jesús María Germán en contra de la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24. Tal y como se advierte de lo expuesto hasta aquí, si bien la Constitución vigente como tampoco la LOTCPC segrean el control de la constitucionalidad de los actos administrativos atendiendo a su carácter, alcance o efectos, este Tribunal Constitucional en su actividad interpretativa ha fijado ciertos límites a su competencia para controlar la constitucionalidad de los decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas; esto con el propósito de admitirlo únicamente cuando se trate de aquellos actos administrativos con un carácter normativo y alcance general o los que fueren producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, no así cuando el acto tenga efectos particulares e incida en situaciones concretas.

25. Son estos límites a la competencia para controlar la constitucionalidad de los actos administrativos indicados en los artículos 185.1 de la Carta Política y 36 de la LOTCPC a los que, en lo adelante, para delinear nuestro parecer, haremos alusión en aras de esbozar porqué se debe recalibrar y dilatar el criterio asumido —y por demás reiterado— por este colegiado hasta el momento.

26. Lo anterior tomando en cuenta que la maleabilidad del derecho procesal constitucional, aunada a los principios rectores de nuestra justicia constitucional y las previsiones de las normas procesales constitucionales, permite que este órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad pueda variar sus precedentes siempre que motive, con una carga argumentativa suficiente, las razones que justifican su cambio en aras de garantizar ciertos estándares de seguridad jurídica dentro de un Estado social y democrático de Derecho donde prima el respeto del precedente vinculante, conforme al principio del *stare decisis*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27. En ese sentido, nuestra posición se ajusta a una hermenéutica constitucional que postula por abarcar la cuestión relativa a la competencia del Tribunal Constitucional para ejercer un control abstracto sobre los actos administrativos previstos en la Norma Fundamental, a partir del contenido integral de los artículos 185.1 Constitucional y 36 de la LOTCPC. Esto, en efecto, nos transporta a un escenario donde se precisa examinar la racionalidad de someter los decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a un control directo de la constitucionalidad sin discriminar su carácter, alcance o efectos.

28. Al respecto, conviene tener en cuenta que el régimen jurídico de los actos administrativos está soportado por el artículo 138.2 de la Constitución dominicana. El indicado artículo establece:

La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará: (...), 2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley.

29. Por su parte, la Ley número 107-13, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, se concentra en recoger un orden general para la elaboración y validez de los actos administrativos. De hecho, en su artículo 8 establece que

acto administrativo es toda declaración unilateral de la voluntad, juicio o conocimiento realizada en ejercicio de función administrativa por una Administración Pública, o por cualquier otro órgano u ente público que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

produce efectos jurídicos directos, individuales e inmediatos frente a terceros.

30. En consecuencia, una interpretación conforme a la Carta Política sugiere contemplar la cuestión desde una perspectiva en la que el carácter, alcance o efectos del acto administrativo no son requisitos indispensables o *sine qua non* para admitir la verificación de su constitucionalidad mediante la acción directa de inconstitucionalidad. De ahí que, necesariamente, entendemos que deben reclasificarse los actos administrativos susceptibles del control directo de la constitucionalidad a partir de una hermenéutica que profesa la aplicación íntegra de los términos previstos en los artículos 185.1 de la Carta Política y 36 de la LOTCPC.

31. Tal clasificación, desde nuestra perspectiva, por ejemplo, podría hacerse —para que sean susceptibles de control directo ante el Tribunal Constitucional— de la manera siguiente:

- Los decretos dictados por el presidente de la República en virtud de las atribuciones que le confieren tanto el artículo 128.1.b) de la Carta Política⁸ como la ley;
- Los reglamentos dictados: 1) por el presidente de la República en virtud de las atribuciones que le confiere el artículo 128.1.b) constitucional; 2) por los entes con potestad reglamentaria constitucionalmente reconocida; y, 3) por los

⁸ Este reza: “Atribuciones del Presidente de la República. La o el Presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado.

1) En su condición de Jefe de Estado le corresponde:

(...),

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

Expediente núm. TC-01-2019-0029, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Jesús María Germán en contra de la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

órganos u organismos públicos revestidos de potestad reglamentaria legalmente reconocida;

- Las resoluciones dictadas por los entes, órganos y organismos públicos que no hayan sido producidas en ocasión de procedimientos administrativos o procesos jurisdiccionales y que, en consecuencia, no estén propensas a recurso alguno en sede administrativa o judicial;
- Las ordenanzas emitidas por los municipios en virtud de la potestad normativa preceptuada en el artículo 199 constitucional⁹ o del texto legal que regule al Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales.

32. Dicha clasificación aboga, en efecto, por la redimensión de la interpretación respecto de la competencia atribuida a este Tribunal para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de los decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Así las cosas, a fin de conferir el tratamiento apropiado a las acciones directas de inconstitucionalidad dirigidas contra alguno de estos actos administrativos; es decir, sin discriminar por el carácter, efectos o alcance del decreto, reglamento, resolución u ordenanza objeto del control de constitucionalidad, este órgano de justicia constitucional debería variar la clasificación instaurada con los precedentes TC/0051/12, TC/0053/12 y TC/0041/13 y establecer, a lo menos, una versión como la precedentemente señalada.

⁹ Este reza: “Administración local. El Distrito Nacional, los municipios y los distritos municipales constituyen la base del sistema político administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso de suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes”.

Expediente núm. TC-01-2019-0029, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Jesús María Germán en contra de la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

33. La finalidad de lo anterior se reduce a que siempre que se trate de un decreto, reglamento, resolución, acto u ordenanza producido en los términos conceptualizados anteriormente, y cuyo contenido formal o material sea contrario a algún aspecto de la Norma Fundamental, quedaría abierta la posibilidad de agotar la vía del control directo y abstracto de constitucionalidad, mediante una acción directa de inconstitucionalidad, ante este Tribunal Constitucional.

34. Lo antedicho en virtud de que la línea jurisprudencial que sugerimos sea abandonada introdujo una distinción —centrada en la naturaleza y alcance del acto administrativo— que no se encuentra prevista en nuestra Carta Política, ni en la LOTCPC, de los actos administrativos propensos a ser objeto del control de la constitucionalidad por la vía directa.

IV. SOBRE EL CASO PARTICULAR

35. Como hemos dicho, en la especie, el consenso mayoritario del Pleno del Tribunal Constitucional decidió declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por no tratarse de una de las normas susceptibles de ser atacadas por la acción directa de inconstitucionalidad, en atención a las disposiciones de la Constitución de la República y de LOTCPC.

36. El argumento nuclear del referido fallo radica en que la Sentencia núm. 698 dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, en fecha diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018), no es ley, ni decreto, ni posee un carácter normativo de alcance general, sino que de lo que se trata es de una decisión judicial objeto de un recurso de revisión de decisión jurisdiccional por ante este Tribunal, según lo instituido en el artículo 277 de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución, y los artículos 53 y siguientes de la Ley No.137-11, más no pasible de ser atacada por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad.

37. De ahí que este Tribunal estableciera que la presente acción deviene en inadmisibile, al no tratarse el acto impugnado de alguna de las normas susceptibles de ser atacadas mediante el ejercicio de la acción directa en inconstitucionalidad.

38. Estamos de acuerdo con que, en efecto, la acción directa de inconstitucionalidad no es un móvil para controlar la constitucionalidad del acto jurídico cuya inconstitucionalidad se procura; sin embargo, no compartimos que el Tribunal Constitucional se disponga a precisar que los actos que no son normativos ni tienen un alcance general, están exentos del control concentrado de la constitucionalidad.

39. Lo anterior en virtud de que si bien es cierto que tal decisión judicial no comporta alguno de los actos susceptibles de este particular método de control de la constitucionalidad —ley, decreto, resolución, ordenanzas y actos—, la clasificación utilizada por el Tribunal, basándose en el carácter, alcance u efectos del acto administrativo —reiterando el precedente de la sentencia TC/0051/12—, para determinar la forma en que puede ser controlado su contenido no se corresponde con el contenido de las normas procesales constitucionales vigentes en el ordenamiento jurídico dominicano; pues estas no discriminan ni segregan los actos atendiendo a tales características.

40. De este modo, abogando por la redimensión de la interpretación anteriormente dada a los actos susceptibles de ser atacados mediante este tipo de acción, y en aplicación de las atribuciones conferidas por la LOTCPC, nos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

encausamos en conceder el tratamiento apropiado a las acciones directas de inconstitucionalidad dirigidas contra decretos, reglamentos, resoluciones, ordenanzas y actos, sin discriminación alguna, ya sea por su carácter, efectos u alcance siempre que el mismo se produzca en los términos conceptualizados anteriormente, y cuyo contenido formal o material sea contrario a algún aspecto de la Constitución.

41. Por todo lo anterior, y aunque estamos de acuerdo con la decisión adoptada, salvamos nuestro voto, pues tomando en cuenta que de la lectura del indicado texto —artículo 185.1 de la Constitución y 36 de la LOTCPC— se precisa una reclasificación de los actos administrativos susceptibles del control directo de la constitucionalidad, es que consideramos que la mayoría del Tribunal Constitucional debe propugnar por conferir el tratamiento adecuado respecto a las acciones directas de inconstitucionalidad, sin discriminación en atención al carácter, efectos u alcance del acto impugnado.

Firmado: Milton Ray Guevara, Juez presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Justo Pedro Castellanos Khoury y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, jueces

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, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. Breve preámbulo del caso

1.1. Este Tribunal Constitucional fue apoderado en fecha diecinueve (19) de marzo de dos mil quince (2015), de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Jesús María Germán, en contra de la Sentencia núm. 698 dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario, en fecha diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018).

1.2. El accionante argumenta que al momento de emitir la referida decisión, la la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, violentó los artículos 68 y 69 de la Constitución.

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha dictaminado la inadmisibilidad de la presente acción directa en inconstitucionalidad fundamentado en que el acto atacado en inconstitucionalidad no es una ley, decreto que posea un carácter normativo de alcance general, sino que de lo que se trata es de una decisión judicial. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del Tribunal, pero salva el voto con relación a los motivos adoptados para dictaminar la legitimación activa de la accionante, señor Jesús María Germán, que indudablemente tiene interés legítimo y jurídicamente protegido, pero ofrece motivos distintos a los del consenso, especialmente sostenemos que el accionante es afectado por la sentencia impugnada, por cuanto a través de la misma se dictamina la inadmisibilidad del recurso de casación que este incoó contra la sentencia *in voce* dictada por el Tribunal Superior de Tierras Departamento Noreste, de fecha 22 de noviembre del 2016, por lo que conforme a nuestro criterio está legitimado para actuar en la especie, situación que debe ser demostrada por el accionante y no basarse en una presunción por su



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condición de persona física, 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 salvado, 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 señor Jesús María Germán la calidad para accionar en inconstitucionalidad, contra la Sentencia núm. 698 dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, bajo los motivos, entre otros, que citamos textualmente a continuación:

8.1. Con relación a la legitimación activa o calidad para accionar en inconstitucionalidad por ante este tribunal, y a partir del más reciente precedente, contenido en la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), la misma será considerada una presunción¹⁰ de que tienen calidad para accionar las personas

¹⁰ Subrayado nuestro

Expediente núm. TC-01-2019-0029, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Jesús María Germán en contra de la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

físicas cuando se identifique que gozan de sus derechos de ciudadanía, de conformidad con los artículos 2, 6, 7, y 185.1 de la Constitución de la República. En cambio, cuando se trate de personas morales, la capacidad procesal para accionar en inconstitucional deriva de que se encuentre regularmente registrada conforme a la ley, y ostente personalidad jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, además de que pruebe tener una relación entre el objeto que persigue, o bien un derecho del que sea titular y entre en la aplicación de la norma impugnada.

8.2. En ese sentido, este Tribunal Constitucional estima que el accionante, señor Jesús María Germán, tiene calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucional, por estar dotado, como ciudadano, de su correspondiente cédula de identidad y electoral, de ahí que se encuentran habilitados para accionar en inconstitucionalidad en la especie.

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 ofrece motivos propios y se aparta del criterio precedentemente transcrito, pues el mismo no se corresponde con el modelo de control de constitucionalidad instaurado en nuestro país con la promulgación de la Constitución de 2010.

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



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

Artículo 37 de la Ley 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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

El interés jurídico corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. De manera que requiere ser tutelado por una norma de derecho objetivo o, en otras palabras, precisa de la afectación a un derecho subjetivo; en cambio, el interés legítimo es aquel que tienen aquellas personas que por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser las destinatarias de una norma, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico.¹¹

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.

¹¹ 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-01-2019-0029, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Jesús María Germán en contra de la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

En esta forma, se eliminó de la Ley Orgánica toda posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela.¹²

2.1.10. En similar orientación se expresa el expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, magistrado Eduardo Ferrer McGregor:

¹² Brewer-Carías, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley No. 137-11, Organica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Revistas Estudios Constitucionales, año 9, No. 1, 201, p.324.

Expediente núm. TC-01-2019-0029, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Jesús María Germán en contra de la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.¹³

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

¹³ Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional

2.2.1. En la especie el Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de las personas físicas ha incurrido, como diría Gerardo Eto Cruz¹⁴, en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado:

8.1. Con relación a la legitimación activa o calidad para accionar en inconstitucionalidad por ante este tribunal, y a partir del más reciente precedente, contenido en la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), la misma será considerada una presunción¹⁵ de que tienen calidad para accionar las personas físicas cuando se identifique que gozan de sus derechos de ciudadanía, de conformidad con los artículos 2, 6, 7, y 185.1 de la Constitución de la República. En cambio, cuando se trate de personas morales, la capacidad procesal para accionar en inconstitucional deriva de que se encuentre regularmente registrada conforme a la ley, y ostente personalidad jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, además de que pruebe tener una relación entre el objeto que persigue, o bien un derecho del que sea titular y entre en la aplicación de la norma impugnada.

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.

¹⁴Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pág. 221

¹⁵ Subrayado nuestro

Expediente núm. TC-01-2019-0029, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Jesús María Germán en contra de la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Constitución¹⁶. 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 omnicomprendido a la Constitución. Pero debe quedar claro (...) que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su ‘vocero’.¹⁷

2.2.4. Finalmente, manifestamos nuestro desacuerdo respecto del giro que ha obrado en el desarrollo de la cuestión relativa a la noción de legitimación activa o calidad del accionante debido a que resulta absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del art. 185 de la Constitución de 2010 que señala que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido”.

¹⁶ Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.

¹⁷ Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.

Expediente núm. TC-01-2019-0029, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Jesús María Germán en contra de la Sentencia núm. 698, dictada por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

La sentencia del consenso ha debido declarar admisible en lo referente a la legitimación de presente acción directa de inconstitucionalidad, dado que sí demostró el señor Jesús María Germán, el interés legítimo y jurídicamente protegido, previsto por los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, toda vez que fue la persona a la cual mediante la decisión impugnada en control concentrado, le fue declarado inadmisibles sus recursos de casación, y no porque se presume que todo ciudadano dominicano tiene el necesario interés legítimo y jurídicamente protegido para ejercer las acciones directas en inconstitucionalidad que entienda pertinentes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

Julio José Rojas Báez
Secretario