



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0022/21

Referencia: Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veinte (20) días del mes de enero del año dos mil veintiuno (2021).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Ana Isabel Bonilla Hernández, 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, Constitución, 9 y 36 de la Ley núm.137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la ley impugnada

La presente acción directa de inconstitucionalidad tiene por objeto la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 28, 29, párrafos I, II, III y IV; 66, 67, párrafos I y II, y 69, párrafos I y II, de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.

Los referidos artículos disponen lo siguiente:

***Artículo 28.- Definición y Objetivos.** Por la presente ley queda instituido el Instituto de Protección del Abogado, institución con personería propia, adscrita al Colegio de Abogados como órgano de dirección, que servirá para darle auxilio a los abogados en caso de discapacidad por enfermedad o vejez, fijándoles una suma mensual que pueda fungir como asistencia, con los fondos aportados en virtud de las aportaciones descritas en la presente ley. Dicho fondo será supervisado y fiscalizado por la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.*

***Artículo 29. Estructura Orgánica.** El Instituto de Protección del Abogado será administrado por una junta de directores, compuesta por cinco (5) miembros:*

- 1) El presidente del Colegio de Abogados.*
- 2) Un representante de la Junta Directiva.*

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3) Un representante del Ministerio Público.

4) Un representante del Poder Judicial, y

5) El secretario de Asuntos Sociales del Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD).

Párrafo I.- Cada uno de los integrantes que corresponda será designado por sus respectivas instituciones.

Párrafo II.- La Junta Directiva del Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD) dictará un reglamento, ratificado por la Asamblea General, que contendrá la estructura organizacional y el procedimiento de selección del personal.

Párrafo III.- La Junta de Directores del Instituto de Protección del Abogado nombrará su director y su administrador financiero, previo concurso por oposición, realizado en virtud de la Ley No. 41-08, de Función Pública, ratificado por la Asamblea General.

Párrafo IV.- La Junta de Directores del Instituto de Protección del Abogado dictará un reglamento que contendrá la estructura organizacional y el procedimiento de selección del personal, siempre bajo la aplicación estricta de las normas relativas a la transparencia en el manejo de los fondos públicos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 66.- Fuentes de ingresos. *Los actos y documentos judiciales sujetos a contribución como fuentes de ingresos del Colegio y los montos a pagar por cada uno de ellos son los siguientes:*

1) Contratos notarizados RD\$50.00

2) Registros, modificaciones, renovaciones y transformaciones comerciales tramitadas por ante la Cámara de Comercio y Producción de la República Dominicana RD\$50.00

3) Actos de alguaciles RD\$50.00

4) Conclusiones judiciales RD\$50.00

a) Juzgados de Paz RD\$50.00

b) Tribunal de Primera Instancia RD\$50.00

c) Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original RD\$50.00

d) Corte de Apelación RD\$50.00

e) Tribunal Superior de Tierras RD\$50.00

f) Suprema Corte de Justicia RD\$50.00

5) Instancia a los Tribunales o representantes del Ministerio Público RD\$50.00



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6) *Reclamación de valores ante instancias bancarias RD\$50.00*

7) *Certificaciones judiciales y del Ministerio Público RD\$50.00*

Párrafo I.- Las oficinas de Registro Civil, de Registro de Títulos, secretarías de los tribunales, ministerios y oficinas de Deuda Pública, negarán el registro de los actos y documentos precedentemente citados, hasta tanto se anexe el correspondiente recibo de pago de dichas contribuciones.

Párrafo II.- Los montos establecidos en este artículo serán cobrados por la Dirección General de Impuestos Internos y el Estado los transferirá al Colegio de Abogados al mes siguiente de su recaudo.

Artículo 67.- Indexación del valor de la contribución al Colegio. *El valor de la contribución al Colegio podrá ser indexado cada dos (2) años en base al índice de inflación determinado por el Banco Central.*

Párrafo I.- *Los recibos de las contribuciones pagadas serán anexados a todos los actos indicados en esta ley, sin lo cual no serán susceptibles de ser registrados, ni ejecutados, mucho menos podrán usarse en justicia.*

Párrafo II.- *La Junta Directiva Nacional notificará a las instituciones públicas y privadas recaudadoras, previa certificación del Banco Central, la indexación que se verificará sobre la contribución al Colegio.*

Artículo 69.- Exigencia de pago. *Todos los funcionarios judiciales y no judiciales, públicos o privados están en la obligación de exigir el pago*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de las contribuciones correspondientes al Colegio y a anexar el recibo de pago del acto de que se trate.

Párrafo I.- Ningún funcionario admitirá o dará curso a documento alguno en que se haya omitido el sello o recibo del Colegio o no esté debidamente cancelado el recibo que corresponda por concepto de contribución, sin la cual dichos documentos carecen de validez y ejecutoriedad alguna.

Párrafo II.- Las personas de entidades públicas o privadas que estuvieren encargadas de exigir el recibo correspondiente de la contribución al Colegio que no observaren esta obligación, incurrirán en reclamaciones civiles o administrativas que podrán ser incoadas por el Colegio”.

2. Pretensiones de la parte accionante

2.1 El Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA), la Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago (ACIS), la Asociación de Comerciantes Industriales Región Norte (AIREN), la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD), la Asociación de Sociedades Fiduciarias Dominicana INC. (ASOFIDOM), la Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Vivienda (ACOPROVI), la Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes (ASONAHORES), la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE), la Cámara Americana de Comercio (AMCHAM), Cámara de Comercio y Producción de Santiago (CCPS), la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo (CCPS), la Federación Dominicana de Cámaras de Comercio (FEDOCAMARAS) y la Organización Nacional de

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Empresas Comerciales INC. (ONEC), interpusieron mediante instancia ante este tribunal constitucional la presente acción directa de inconstitucionalidad, el siete (7) de agosto de dos mil diecinueve (2019), solicitando la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 28, 29, párrafos I, II, III y IV, 67 párrafos I y II, y 69 con los párrafos I y II de la Ley núm.3-19, que instituye el Colegio de Abogado de la República Dominicana.

2.2 Los accionantes tienen como finalidad que sean declarados inconstitucionales dichos artículos, los cuales, según su parecer, vulneran el derecho a la igualdad, derecho a la libertad, la seguridad personal, libertad de empresa, derecho a la seguridad social, tutela judicial efectiva y debido proceso, principios de administración pública y referente al Poder Judicial.

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1 Los accionantes mediante su instancia sostienen que los artículos impugnados resultan contrarios a los artículos 39.1, 40, 50, 60, 69, 74.2, 138, 149, 169 y 217 de la Constitución de la República, y los referidos artículos establecen lo siguiente:

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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 impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.*

Artículo 50: Libertad de empresa. *El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes.*

2) El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país.

Artículo 60: Derecho a la seguridad social. *Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez.*

Artículo 69: Tutela judicial efectiva y debido proceso. *Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Artículo 74: Principios de reglamentación e interpretación. *La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes:*

2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad.

Artículo 138: Principios de la Administración Pública. *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.*

Artículo 149: Poder Judicial. *La justicia se administra gratuitamente, en nombre de la República, por el Poder Judicial. Este poder se ejerce por la Suprema Corte de Justicia y los demás tribunales creados por esta Constitución y por las leyes.*

Párrafo I.- *La función judicial consiste en administrar justicia para decidir sobre los conflictos entre personas físicas o morales, en derecho*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

privado o público, en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. Su ejercicio corresponde a los tribunales y juzgados determinados por la ley. El Poder Judicial goza de autonomía funcional, administrativa y presupuestaria.

Artículo 169: Definición y funciones. *El Ministerio Público es el órgano del sistema de justicia responsable de la formulación e implementación de la política del Estado contra la criminalidad, dirige la investigación penal y ejerce la acción pública en representación de la sociedad.*

Párrafo I.- *En el ejercicio de sus funciones, el Ministerio Público garantizará los derechos fundamentales que asisten a ciudadanos y ciudadanas, promoverá la resolución alternativa de disputas, dispondrá la protección de víctimas y testigos y defenderá el interés público tutelado por la ley.*

Artículo 217: Orientación y fundamento. *El régimen económico se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano. Se fundamenta en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad”.*

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

La parte accionante, el Consejo Nacional de la Empresa Privada y compartes, fundamenta su recurso de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en los argumentos siguientes:

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.1 *Al instaurar el Instituto de Protección del Abogado, cuya función es servir como fondo de pensión para aquellos abogados con discapacidad y vejez, la ley violenta el principio o derecho de igualdad, ya que crea un beneficio particular para los abogados en base a contribuciones de toda la población, sin poder justificar dicho trato diferenciado.*

4.2 *Que bajo ningún concepto se puede justificar como razonable, proporcional, adecuado e idóneo el hecho de que los ciudadanos tengan que financiar o soportar la creación de un fondo para darle auxilio a los miembros del Colegio de Abogados con casos de discapacidad por enfermedad o vejez.*

4.3 *Las funciones previsionales y de asistencia social que asume el Instituto de Protección del Abogado en provecho exclusivo de los miembros del Colegio de Abogados, quebrantan el principio de razonabilidad, en tanto que crea un sistema paralelo al Sistema Dominicano de Seguridad Social que no es justo ni último para la sociedad.*

4.4 *La creación del Instituto de Protección del Abogado violenta el principio de universalidad del derecho a la seguridad social, toda vez que instituye un privilegio para los miembros del Colegio de Abogados, los cuales gozarían de un sistema especial de retiro financiado por contribuciones pagadas por la ciudadanía en general.*

4.5 *La imposición de contribuciones especiales en provecho del Colegio de Abogados por trámites realizados en los Registros Mercantiles de las Cámaras de Comercio de la República Dominicana, en las oficinas del Registro de Títulos y Registro Civil, así como los trámites realizados ante los Tribunales de la República, el Ministerio Público y reclamaciones de valores ante instancias bancarias contraviene de manera tajante con el principio de razonabilidad, ya*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que, buscando el beneficio de un pequeño grupo de profesionales, desconoce los derechos fundamentales de la generalidad, no cumpliendo entonces, con el requisito de que la ley sea justa y útil para la sociedad.

4.6 De igual manera, es preciso resaltar que el Colegio de Abogados no rinde ninguna función, ni tampoco agrega valor alguno a los trámites realizados en los Registros Mercantiles de las Cámaras de Comercio de la República Dominicana, en las oficinas del Registro de Título, Registro Civil ni ante los Tribunales de la República, que pudiera justificar el establecimiento de estas contribuciones especiales.

4.7 Que es evidente, además, que no se realizó una proyección de los virtuales ingresos del Colegio de Abogados frente a las contribuciones especiales creadas por el Artículo 66, lo que ha tenido como consecuencia el establecimiento de un irrazonable desproporcional sistema de contribuciones, cuyos hechos generadores no guardan relación alguna con la función propia del Colegio de Abogados.

4.8 El mecanismo [el fin] para hacer exigible el pago de las contribuciones especiales contenidos en el Artículo 66 llega al absurdo jurídico de imposibilitar el registro de los actos judiciales y extrajudiciales, así como las actuaciones a las que se hace referencia, hasta tanto se produzca el pago correspondiente.

4.9 A fin de ilustrar el pernicioso alcance de esta disposición, basta con pensar en que, toda decisión dictada por un Tribunal debe ser registrada previo emitir copia certificada de la misma y proceder con su notificación y posterior ejecución. Así pues, cabe solamente ponderar que cada usuario del Poder



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Judicial que quiera hacer ejecutable su pretensión en justicia deberá pagar una contribución especial al Colegio de Abogados.

4.10 Honorables Magistrados, en vista de los escenarios anteriores, resulta claro y evidente que con respecto a los Párrafos I y II del Artículo 66, el Párrafo I del Artículo 67 y los Párrafos I y II del Artículo 69 de la de la Ley No. 3 - 19, los mismos no plantean situaciones legítimas, medios idóneos ni una relación equilibrada para el logro del objetivo principal, lo que es muestra irrefutable de que los mismos tampoco cumplen con el parámetro de razonabilidad normativa desarrollado por este Honorable Tribunal, teniendo por consecuencia la erradicación de dichas disposiciones del ordenamiento jurídico por ser contrarias a la Constitución.

4.11 Honorables Magistrados, la aplicación de los referidos textos constitucionales, legales y jurisprudenciales permiten comprobar de manera indudable, que los mecanismos para hacer exigible el cobro de los contribuciones especiales creados por la Ley objeto de la presente acción, desconocen completamente el principio de eficacia que debe gobernar el ámbito de accionar del Colegio de Abogados, toda vez que, adicionalmente a los violaciones constitucionales explicados anteriormente, dichos mecanismos constituyen verdaderas barreras para la realización de diversos derechos fundamentales que la Constitución crea en provecho de las personas, transgrediendo de esa manera lo obligación Constitucional de obrar con eficacia que se impone a los organismos que desempeñan una "función pública", tal y como supuestamente lo hace el Colegio de Abogados.

4.12 En el caso que nos ocupa, el Artículo 66 de la Ley No. 3-19 impone el pago de contribuciones especiales en provecho del Colegio de Abogados por trámites realizados ante los Tribunales de la República y el Ministerio Público,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lo cual contraviene de manera tajante con el derecho o la tutela judicial efectiva, ya que se enfoca en imponer trabas arbitrarias al proceso en todas sus etapas o manifestaciones.

4.13 En síntesis, al establecer los Artículos 66 [parte capital] y Párrafos I y 11, 67 [parte capital] y Párrafos I y 11, y 69 [parte capital] y Párrafos I y 11 de lo Ley 3 - 19, absurdas contribuciones, irracionales e ilegales mecanismos de cobro, es claro y evidente que dichas disposiciones normativas menoscaban el derecho a la tutela judicial efectiva, así como el rol que el Poder Judicial y el Ministerio Público deben cumplir en la sociedad, razones suficientes para que este Honorable Tribunal decrete la inconstitucionalidad de dichas disposiciones legales, sacándolas del ordenamiento jurídico dominicano.

4.14 La imposición de dichas contribuciones especiales en provecho de un reducido grupo de personas (los miembros del Colegio de Abogados), significa una traba exagerada a la competitividad en la República Dominicana, puesto que las mismas se traducen en una dilación de los negocios en el país y un aumento desmedido del costo de trámites cotidianos para los ciudadanos que suscriben contratos tan simples como ventas de vehículos de motor, alquileres, entre otros; así como trámites de rigor para las pequeñas y medianas empresas. que deben mantener constantemente actualizados sus informaciones ante los Registros Mercantiles.

5. Intervenciones oficiales

En la especie, intervienen el procurador general de la República, el Senado de la República y la Cámara de Diputados, como se consigna más adelante.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.1. Opinión del procurador general de la República

La Procuraduría General de la República presentó su opinión ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el trece (13) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), y alega, entre otros motivos, los siguientes:

5.1.1. En la especie, los accionantes en su condición de asociaciones sin fines lucrativos y personas morales exoneradas por tal condición del pago de impuestos, no pueden pretender compararse con los (...) abogados (personas físicas) beneficiarios de la asistencia económica que prevé la ley en su auxilio ante la eventualidad de una discapacidad o vejez.

5.1.2. Es preciso destacar que el artículo 28 de la Ley No.3-2019, no establece un instituto de seguros sociales en beneficio de los abogados (...) Los artículos impugnados prevén una ayuda o asistencia económica para aquellos abogados que ejerzan su profesión liberal y que no sean asalariados, ya que estos últimos por su condición de trabajadores sí están incluidos en los planes de la pensión del modelo contributivo.

5.1.3. No se debe confundir seguridad social con asistencia social. El derecho a la seguridad social no se encuentra amenazado porque el legislador establezca por ley la creación de una institución que vele por la asistencia económica a los profesionales liberales que no estén cotizando en el sistema de las pensiones contributivas y por una incidencia de la vida necesiten una ayuda económica que el sistema de la seguridad social no podrá proporcionarle al no tratarse de sujetos afiliados a ella.

5.1.4. Las disposiciones legales impugnadas establecen el pago de una contribución de RD\$50.00 pesos por la tramitación de actos o documentos en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los tribunales de la República y determinadas oficinas de registros públicos. Es preciso señalar que el cobro de esta contribución, que resulta mínima por su monto en relación o proporción al monto económico que implican los asuntos usualmente tramitados ante los tribunales y dichas oficinas de registros, no constituyen en modo alguno una suma desproporcionada al punto de significar un entorpecimiento u obstáculo a las solicitudes que formulen los particulares que gestionan diversos asuntos ante esos tribunales y oficinas públicas. Del tal modo que no se advierte violación alguna al principio de eficacia administrativa.

5.1.5. Es preciso señalar que la autonomía del poder judicial o la del ministerio público para asumir los asuntos de su competencia y resolver oportunamente los casos que se ventilen ante sus respectivos ámbitos, no resulta afectada por la circunstancia de que la ley establezca el pago de un impuesto o contribución por determinado trámite o gestión ante las referidas instancias. Además, el modo del impuesto establecido (RD\$50.00) no resulta desproporcionado, ni excesivo respecto de los otros impuestos y tasas judiciales que se pagan usualmente por los servicios judiciales ante los tribunales o el ministerio público.

5.2. Opinión del Senado de la República Dominicana

El Senado de la República Dominicana, presentó su opinión ante la Secretaría del Tribunal Constitucional, el veintisiete (27) de agosto de dos mil diecinueve (2019), y alega, entre otros motivos, los siguientes:

5.2.1 Dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado cumpliendo con los artículos 98 y 99 de la Constitución dominicana del 13 de junio del año 2015, Constitución vigente en ese momento, los cuales estipulan lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Artículo 98- Todo Proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas. Artículo 99- Aprobado un proyecto de ley en una de las Cámaras pasara a la otra para su oportuna discusión observando las mismas formalidades constitucionales. Si esta cámara le hace modificaciones, devolverá dicho proyecto modificado, a la otra cámara en que se inició, para ser conocidas de nuevo en única discusión y, en caso de ser aceptada dichas modificaciones, esta última cámara enviara la ley al Poder Ejecutivo. Si aquellas son rechazadas, será devuelto a la otra cámara y si esta las aprueba, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si las modificaciones son rechazadas, se considera desechado el proyecto.

5.2.2 Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido posteriormente al Poder Ejecutivo para los fines correspondientes.

5.2.3 A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No.3-19, del 24 de enero del dos mil diecinueve, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

5.3. Opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana

La Cámara de Diputados de la República, presentó su opinión ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el diecisiete (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), y expone al respecto, entre otros motivos, los siguientes:

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.3.1. *El espíritu del legislador, con la creación de los artículos 28, 29 (parte capital) y los párrafos I, II, III, IV; 66 (parte capital) y los párrafos I y II; 67 (parte capital) y párrafos I y II; y 69 (parte capital) y párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que instituye el Colegio de Abogados de la República Dominicana, fue crear una fuente de beneficio para el Colegio de Abogados de la República Dominicana.*

5.3.2. *Es conveniente destacar, que el trámite legislativo aplicado por la CÁMARA DE DIPUTADOS para aprobar los artículos 28; 29 (parte capital) y los párrafos I, II, III, IV; 66 (parte capital) y párrafos I y II; 67 (parte capital) y párrafos I y II; y 69 (parte capital) y párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, atacado en inconstitucionalidad, relativo a la formación y efecto de las leyes, fue llevado a cabo con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Constitución de la República, vigente al momento.*

6. Documentos depositados

Las partes han depositado medios probatorios, entre estos los más relevantes son los siguientes:

1. Instancia del siete (7) de agosto de dos mil diecinueve (2019), mediante la cual se sustenta la presente acción de inconstitucionalidad incoada contra los artículos 28, 29 con los párrafos I, II, III y IV, 66 con los párrafos I y II, 67, con los párrafos I y II, y 69, con los párrafos I y II de la Ley núm.3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Escrito relativo a la opinión de la Procuraduría General de la República en relación con la presente acción, presentado en la Secretaría del Tribunal Constitucional el trece (13) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).
3. Escrito relativo a la opinión del Senado de la República Dominicana depositado en la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintisiete (27) de agosto de dos mil diecinueve (2019).
4. Escrito relativo a la opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el diecisiete (17) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

7. Celebración de audiencia pública

Este tribunal constitucional, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 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), prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, y por ello procedió a celebrar la misma el lunes siete (7) de octubre de dos mil diecinueve (2019), compareciendo la parte accionante, y los representantes de la Cámara de Diputados, Senado de la República y el representante del procurador general de la República, quedando el expediente en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185, numeral

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1, de la Constitución de la República, y 36 de la referida ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

El artículo 185.1 que precisa que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de 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, de la tercera parte de los integrantes del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona provista de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9. Legitimación activa o calidad de los accionantes

9.1. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad está condicionada, en relación con las personas físicas y morales, a que se demuestre un interés legítimo y jurídicamente protegido. En efecto, el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone que:

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

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

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.3. Al respecto, este colegiado mediante la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019):

Dilató el apercibimiento de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que cualquier persona accione por la vía directa, es cuando el accionante advierte que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la ley o acto normativo impugnado.

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

9.4. Este tribunal constitucional considera que los accionantes en inconstitucionalidad, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, cuenta con la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, de conformidad con el referido artículo 185.1 de la Constitución, debido a que, como se puede verificar, que los accionantes se encuentran constituidos y registrados de conformidad con la ley,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

siendo una entidad que cuenta con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia.

10. Análisis de la acción directa de inconstitucionalidad

10.1. La presente acción se incoa contra los artículos 28, 29, párrafos I, II, III y IV; 66, párrafos I y II; 67, párrafos I y II; y, 69, párrafos I y II, de la Ley núm.3-19, que instituye el Colegio de Abogados de la República Dominicana. Al respecto, los accionantes tienen como finalidad que sean declarados inconstitucionales dichos artículos y sus párrafos, los cuales, según estos, vulneran el derecho a la igualdad, libertad de empresa, derecho a la seguridad social, tutela judicial efectiva y debido proceso, acceso a la justicia, principios de administración pública, en relación con el Poder Judicial.

10.2. Este tribunal constitucional ha precisado en su Sentencia TC/0173/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), 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 núm. 137-11 (leyes, decretos, resoluciones, reglamentos y ordenanzas); es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y 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 hacen los jueces respecto de las normas infraconstitucionales en el cumplimiento de sus potestades jurisdiccionales.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.3. Resulta pertinente recordar que la Constitución es Norma Suprema; al respecto, este tribunal ha sentado en su Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), el siguiente criterio: *La acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infraconstitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución; circunstancia, por demás, que debe quedar claramente acreditada o consignada dentro de los fundamentos o conclusiones del escrito introductorio suscrito por la parte accionante.*

10.4. De acuerdo con las disposiciones legales y la jurisprudencia previamente referidas, se evidencia que en el presente caso la norma atacada en inconstitucionalidad son artículos de una disposición legal; de ahí que se cumplen los requisitos establecidos al respecto y, en consecuencia, califica para ser impugnada mediante una acción directa de inconstitucionalidad.

10.5. Con respecto a la presente acción directa de inconstitucionalidad, este Tribunal Constitucional procederá a dividir su desarrollo en dos partes: A) En cuanto a la inconstitucionalidad de los artículos 28, 29 párrafos I, II, III y IV; y el artículo 67, párrafos I y II de la Ley núm., 3-19 que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana; y, B) En cuanto a la alegada inconstitucionalidad de los artículos 66, párrafos I y II; y 69, párrafos I y II, de la misma Ley núm. 3-19.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A) En cuanto a la inconstitucionalidad de los artículos 28, y 29, párrafos I, II, III y IV; y el artículo 67, párrafos I y II, de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.

Artículo 28.- Definición y Objetivos. Por la presente ley queda instituido el Instituto de Protección del Abogado, institución con personería propia, adscrita al Colegio de Abogados como órgano de dirección, que servirá para darle auxilio a los abogados en caso de discapacidad por enfermedad o vejez, fijándoles una suma mensual que pueda fungir como asistencia, con los fondos aportados en virtud de las aportaciones descritas en la presente ley. Dicho fondo será supervisado y fiscalizado por la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.

Artículo 29.- Estructura Orgánica. El Instituto de Protección del Abogado será administrado por una junta de directores, compuesta por cinco (5) miembros:

- 1) El presidente del Colegio de Abogados.*
- 2) Un representante de la Junta Directiva.*
- 3) Un representante del Ministerio Público.*
- 4) Un representante del Poder Judicial, y*
- 5) El secretario de Asuntos Sociales del Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD).*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo I.- Cada uno de los integrantes que corresponda será designado por sus respectivas instituciones.

Párrafo II.- La Junta Directiva del Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD) dictará un reglamento, ratificado por la Asamblea General, que contendrá la estructura organizacional y el procedimiento de selección del personal.

Párrafo III.- La Junta de Directores del Instituto de Protección del Abogado nombrará su director y su administrador financiero, previo concurso por oposición, realizado en virtud de la Ley No. 41-08, de Función Pública, ratificado por la Asamblea General.

Párrafo IV.- La Junta de Directores del Instituto de Protección del Abogado dictará un reglamento que contendrá la estructura organizacional y el procedimiento de selección del personal, siempre bajo la aplicación estricta de las normas relativas a la transparencia en el manejo de los fondos públicos”.

Artículo 67.- Indexación del valor de la contribución al Colegio. El valor de la contribución al Colegio podrá ser indexado cada dos (2) años en base al índice de inflación determinado por el Banco Central.

Párrafo I.- Los recibos de las contribuciones pagadas serán anexados a todos los actos indicados en esta ley, sin lo cual no serán susceptibles de ser registrados, ni ejecutados, mucho menos podrán usarse en justicia.

Párrafo II.- La Junta Directiva Nacional notificará a las instituciones públicas y privadas recaudadoras, previa certificación del Banco



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Central, la indexación que se verificará sobre la contribución al Colegio”.

10.1.1. En la especie, es importante recordar que el Colegio de Abogados de la República es una corporación de derecho público interno; por tanto, una entidad con responsabilidades públicas, y, dada la naturaleza de esta institución, sus obligaciones y responsabilidades son delegadas por el Estado, en consecuencia, se debe entender como pertinente la posibilidad de que ésta pueda instaurar mecanismos que le permitan la obtención de ingresos para su adecuado sostenimiento y correcto funcionamiento.

10.1.2. En la Sentencia TC/0163/13, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil trece (2013), este colegiado desarrolla la naturaleza y función del Colegio de Abogados de la República, precisando al respecto:

(...) el Colegio de Abogados de la República Dominicana no es una asociación que se integra con la adición libre y espontánea de cada uno de sus miembros, sino que, como bien lo dispone la ley que lo crea, es una corporación con fines públicos, que originalmente pertenecen al Estado, y que este, por delegación circunstanciada, transfiere a la institución que crea para el gobierno la matriculación y el régimen disciplinario de todos los abogados de la República”.

(...) el Colegio de Abogados de la República Dominicana, como bien se dijo en los párrafos anteriores, tiene una función pública, y que las normas imperativas de derecho público, que obligan a los individuos a asociarse en colegios profesionales es válida, y no puede considerarse contraria a la libertad de asociación que dispone el texto constitucional, cuando los referidos colegios cumplen fines que trascienden el interés



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

privado, por cuanto el Estado delega en estos fines que procuran el bien común.

(...) los colegios profesionales constituyen una típica especie de corporación, reconocida por el Estado, dirigida no solo a la consecución de fines estrictamente privados, lo que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión, lo cual constituye un servicio al común de indudable interés público, se ajuste a las normas o reglas que aseguren, tanto la eficacia, como la eventual responsabilidad en tal ejercicio.

10.1.3. **En cuanto a la alegada violación al derecho de igualdad** establecido en el artículo 39 de la Constitución de la República, los accionantes sostienen que se crea para los abogados un trato diferenciado y privilegiado con base en las contribuciones que debe hacer la población al gravar mediante un impuesto una serie de actividades ante los tribunales y oficinas de registros públicos.

10.1.4. Sobre este punto cabe destacar que el principio de igualdad se expresa a través del derecho a recibir un trato igualitario frente a la identidad de circunstancias¹. El principio de igualdad en la ley se traduce para la autoridad legislativa en la obligación de tratar idénticamente situaciones análogas, y solo hacerlo de forma diferente cuando no existan situaciones que puedan quedar expresadas en el contexto del apotegma “*tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales*”.

10.1.5. Para determinar la violación o no del principio de igualdad tributaria, se prescribe el uso del test de igualdad como herramienta metodológica. En ese sentido, el Tribunal, en el precedente constitucional establecido en su Sentencia

¹ Sentencia TC /0100/13 del 20 de junio de 2013.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TC/0033/12, del quince (15) de agosto de dos mil doce (2012), instituyó el uso del test o juicio de igualdad, a los fines de establecer si una norma transgrede o no dicho principio, cuyos criterios son: 1. La existencia de casos o supuestos fácticos semejantes. 2. Que tal diferenciación resulte objetiva, proporcional y razonablemente justificada. 3. Que no implique consecuencias desproporcionadas en cuanto a la finalidad perseguida.

10.1.6. En lo referente al primer criterio del test (existencia de casos o supuestos fácticos semejantes) se advierte en la especie que las situaciones fácticas que los accionantes pretenden sean comparadas resultan disímiles, pues no se puede comparar la creación del Instituto de Protección del Abogado, como organismo adscrito al Colegio de Abogados de la República, con la naturaleza jurídica de las instituciones accionantes, y menos aún con los potenciales contribuyentes, toda vez que nos colocaríamos ante el trato idéntico en situaciones diferentes. En base a ello debemos precisar que en la especie no se incurre en transgresión al derecho y principio a la igualdad que esgrimen los accionantes. Al no caracterizarse en la especie el primer filtro del test, se hace inoperante la verificación de los otros dos (2) elementos, toda vez que los mismos son consecuentes. Este último criterio se corresponde con el precedente que en ese sentido fue asentado por el Tribunal en la Sentencia TC/0094/12, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012); razón por la cual procede rechazar el primer medio de inconstitucionalidad presentado por los accionantes.

10.1.7. **En cuanto a la alegada violación al principio de razonabilidad** establecido en el artículo 40.15 de la Constitución Política del Estado, los accionantes sostienen que las funciones previsionales y de asistencia social que asume el Instituto de Protección del Abogado en provecho exclusivo de los miembros del Colegio de Abogados de la República, quebrantan el principio de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

razonabilidad, en tanto, crea un sistema paralelo al Sistema Dominicano de Seguridad Social, cuestión que juzgan no es justo ni útil para la sociedad.

10.1.8. Esta alta Corte, en su Sentencia TC/0201/13, del trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013), estableció lo siguiente:

En primer término, debemos precisar que el principio de razonabilidad se encuentra consignado en el artículo 40.15 constitucional, en los siguientes términos: Art. 40.15. “(...) La ley es igual para todos: solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad (...)”. De este modo, se consagra la razonabilidad de la ley como un principio general que permea todo el sistema constitucional. En este sentido, si bien el artículo 74.2 de la Constitución establece que “Solo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad”, es comprensible el hecho de que dicha obligación es extensiva a toda la producción de normas que regulen o no el ejercicio de derechos o garantías fundamentales. En consecuencia, es una exigencia de toda disposición, que por cualquier mecanismo de producción legislativa o administrativa regule alguna actividad de los ciudadanos, superar los criterios de razonabilidad, toda vez que este principio constituye el fundamento axiológico de toda norma, sin importar de donde emane y la materia que en ella se aborde.

10.1.9. El legislador en el ejercicio de sus facultades constitucionales decidió crear un órgano responsable de otorgar asistencia económica, en vez de establecer un plan de pensiones, sin que el ejercicio de dicha potestad resultara irracional, pues el fin buscado con la norma es proteger a los abogados en situación de vulnerabilidad que ejerzan la función de manera independiente,

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como profesional liberal, es decir, sin ser asalariados, ni calificar para obtener protección social mediante otro sistema.

10.1.10. En efecto, la asistencia económica sería otorgada únicamente a las personas que se determine su condición de vulnerabilidad social y se expresa una diferencia del régimen de pensiones, en el sentido de que estas últimas son el producto de una acumulación de cotizaciones que permiten acceder a determinadas prestaciones, ya sea por alcanzar un número determinado de cotizaciones, una edad establecida; el resultado de una enfermedad o una discapacidad que inhabilite para el trabajo al eventual beneficiario. En tal virtud, procede el rechazo del presente medio de inconstitucionalidad.

10.1.11. **En cuanto a la alegada violación al derecho a la libertad de empresa** establecida en el artículo 50 de la Constitución dominicana, los accionantes sostienen que el pago de las contribuciones para favorecer a un reducido grupo de personas, representaría una traba exagerada a la competitividad puesto que las mismas se traducen en una dilación de los negocios en el país y un aumento desmedido de los trámites cotidianos para los ciudadanos que hacen los mismos ante los registros públicos.

10.1.12. Este colegiado, mediante Sentencia TC/0049/13, del nueve (9) de abril de dos mil trece (2013), desarrolla al respecto, lo siguiente: *El derecho a la libertad de empresa, consagrado en el artículo 50 de la Constitución de la República, puede ser conceptualizado como la prerrogativa que corresponde a toda persona de dedicar bienes o capitales a la realización de actividades económicas dentro del marco legal del Estado y en procura de obtener ganancias o beneficios lícitos.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.1.13. El ejercicio del derecho fundamental a la libertad de empresa no es absoluto, sino relativo, por lo que el Estado puede no solo regular su ejercicio, sino, inclusive, limitarlo, según establece la parte *in fine* de la parte capital del artículo 50 del texto supremo.

10.1.14. No obstante, en el caso objeto de tratamiento no se debe entender que el establecimiento de una entidad que, como el Instituto de Protección del Abogado, procura amparar a profesionales que tras consagrar sus vidas a un ejercicio profesional que tanto contribuye a la materialización del Estado de Derecho y la Seguridad Jurídica, pueden acusar un estado de infortunio o vulnerabilidad, y con el pago de una contribución especial mínima, pueda constituirse en una traba u obstáculo para la libre competencia empresarial, o pura y simplemente, que esto posibilite comprometer el derecho a la libertad de empresa; por tanto, procede el rechazo del presente medio de inconstitucionalidad, al no advertirse en la especie la violación invocada por los accionantes.

10.1.15. **En cuanto a la alegada violación al derecho a la seguridad social** establecida en el artículo 60 de la Constitución de la República, los accionantes sostienen que con la creación del Instituto de Protección del Abogado se violenta el principio de universalidad del derecho a la seguridad social, toda vez que instituye un privilegio para los miembros del Colegio de Abogados de la República, los cuales gozarían de un sistema especial de retiro financiado por contribuciones pagadas por la ciudadanía en general.

10.1.16. Este tribunal constitucional mediante Sentencia TC/0323/17, del veinte (20) de junio de dos mil diecisiete (2017), precisó lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulara el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez. Este derecho debe ser reconocido y garantizado por el Estado a través de una pensión que permita al ciudadano una vida digna, en la desocupación, enfermedad, discapacidad y vejez; en el marco un Estado social y democrático de derecho.

10.1.17. Sin embargo, en el caso, el derecho a la seguridad social no se encuentra vulnerado porque el legislador establezca por ley la creación de una institución que otorgue asistencia económica a los profesionales liberales del derecho de libre ejercicio que no estén cotizando en el sistema de las pensiones contributivas y por circunstancias o incidencias de la vida necesiten amparo o socorro económico que el sistema de la seguridad social no podrá proporcionarle al no tratarse de sujetos afiliados al mismo. En tal virtud, procede el rechazo del presente medio de inconstitucionalidad.

B) En cuanto a la inconstitucionalidad de los artículos 66, párrafos I y II; y 69, párrafos I y II, de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana

Artículo 66.- Fuentes de ingresos. Los actos y documentos judiciales sujetos a contribución como fuentes de ingresos del Colegio y los montos a pagar por cada uno de ellos son los siguientes:

1) Contratos notariados RD\$50.00



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2) *Registros, modificaciones, renovaciones y transformaciones comerciales tramitadas por ante la Cámara de Comercio y Producción de la República Dominicana RD\$50.00*

3) *Actos de alguaciles RD\$50.00*

4) *Conclusiones judiciales RD\$50.00*

a) *Juzgados de Paz RD\$50.00*

b) *Tribunal de Primera Instancia RD\$50.00*

c) *Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original RD\$50.00*

d) *Corte de Apelación RD\$50.00*

e) *Tribunal Superior de Tierras RD\$50.00*

f) *Suprema Corte de Justicia RD\$50.00*

5) *Instancia a los Tribunales o representantes del Ministerio Público RD\$50.00*

6) *Reclamación de valores ante instancias bancarias RD\$50.00*

7) *Certificaciones judiciales y del Ministerio Público RD\$50.00*

Párrafo I.- Las oficinas de Registro Civil, de Registro de Títulos, secretarías de los tribunales, ministerios y oficinas de Deuda Pública, negarán el registro de los actos y documentos precedentemente citados,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hasta tanto se anexe el correspondiente recibo de pago de dichas contribuciones.

Párrafo II.- *Los montos establecidos en este artículo serán cobrados por la Dirección General de Impuestos Internos y el Estado los transferirá al Colegio de Abogados al mes siguiente de su recaudo”.*

Artículo 69.- Exigencia de pago. *Todos los funcionarios judiciales y no judiciales, públicos o privados están en la obligación de exigir el pago de las contribuciones correspondientes al Colegio y a anexar el recibo de pago del acto de que se trate.*

Párrafo I.- *Ningún funcionario admitirá o dará curso a documento alguno en que se haya omitido el sello o recibo del Colegio o no esté debidamente cancelado el recibo que corresponda por concepto de contribución, sin la cual dichos documentos carecen de validez y ejecutoriedad alguna.*

Párrafo II.- *Las personas de entidades públicas o privadas que estuvieren encargadas de exigir el recibo correspondiente de la contribución al Colegio que no observaren esta obligación, incurrirán en reclamaciones civiles o administrativas que podrán ser incoadas por el Colegio”.*

10.1.18. En la especie, estamos en presencia de la creación de tasas o contribuciones especiales para proveer a los miembros del Colegio de Abogados de la República, que por algún motivo evidente y comprobable puedan eventualmente encontrarse en estado de infortunio o vulnerabilidad, su entidad protectora, a la cual el Estado ha delegado la responsabilidad de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrar una carrera profesional de tanta trascendencia social, incluyendo la supervigilancia del ejercicio a través de la puesta en funcionamiento de un régimen disciplinario y el desenvolvimiento cotidiano como auxiliar por excelencia de la administración de justicia en sentido general.

10.1.19. No se puede obviar, en un caso como el que ahora nos ocupa, lo precisado por este tribunal constitucional en su Sentencia TC/0067/13, del dieciocho (18) de abril de dos mil trece (2013): *La potestad de imperio que tiene el Estado para fijar el pago de los tributos tiene como limitante que la misma debe realizarse dentro de los más estrictos niveles de juridicidad, es decir, deben ser fijados en virtud de los criterios y parámetros establecidos por la Constitución y las leyes.*

10.1.20. El criterio jurisprudencial referido continúa su desarrollo, expresando que la tasa:

...es la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado, en virtud de una ley, por la realización de una actividad que afecta especialmente al obligado siendo de notar al respecto, que la última parte del concepto no significa que la actividad estatal debe traducirse necesariamente en una ventaja o beneficio individual, sino tan solo que debe guardar cierta relación con el sujeto de la obligación por cualquier circunstancia que lo vincule jurídicamente con el servicio público instituido.

10.1.21. Se comprueba entonces que la creación de estas tasas, que son objeto del presente análisis, fueron instituidas mediante ley, por el órgano correspondiente, cumpliendo así con el cardinal principio de legalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.1.22. En este sentido, el artículo 243 de la Constitución de la República, consigna: (...) *el régimen tributario está basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas.*

10.1.23. En cuanto a la alegada violación de acceso a la justicia que arguyen los accionantes, este tribunal ya ha considerado que con el pago de cargas impuestas por el legislador no se afecta el acceso a una justicia gratuita; en este orden se decidió en la Sentencia TC/0339/14, del veintidós (22) de diciembre de dos mil catorce (2014), lo siguiente: (...) *no se afecta la gratuidad de la justicia cuando el legislador, dentro de sus facultades legislativas, establezca costas, tasas o impuestos judiciales, entre otras, tal y como sucede con el pago del derecho de registro de todo acto civil, judicial o extrajudicial que exprese obligación, descargo, condenación, colocación, liquidación de sumas o valores, transmisión de propiedad, usufructo o goce de bienes mobiliarios o inmobiliarios.*

10.1.24. En otro orden, se precisa determinar, bajo los postulados del artículo 40.15 de la Constitución de la República, si los artículos de la ley impugnada resultan razonables o no, entendida la razonabilidad como (...) *la razón suficiente que le da sentido y razón a la justicia y que la misma se presenta cuando la conducta se funda en la esencia misma del derecho, siendo esto lo que convierte a la norma en norma democrática, teniendo los requisitos de razón, justicia e igualdad.*²

10.1.25. En consecuencia, este tribunal constitucional aplicará en el presente caso el test de razonabilidad y procederá analizar la finalidad de la norma

² Linares, Juan Francisco. Razonabilidad de las Leyes. 2 da ed. Act., Astrea, Buenos Aires, 1970, ps.107- 109.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impugnada, el medio utilizado para alcanzar dicho fin y lo propicio del medio para alcanzar el fin buscado con la creación de la norma (relación medio-fin).

10.1.26. Concretamente, la medida adoptada es la implementación de una serie de tasas, y el fin es solventar económicamente una corporación de derecho público, como lo es el Colegio de Abogados de la República Dominicana.

Los montos fijados por la Ley núm.3-19, son los siguientes:

- 1) *Contratos notariados RD\$50.00*
- 2) *Registros, modificaciones, renovaciones y transformaciones comerciales tramitadas por ante la Cámara de Comercio y Producción de la República Dominicana RD\$50.00*
- 3) *Actos de alguaciles RD\$50.00*
- 4) *Conclusiones judiciales RD\$50.00*
 - a) *Juzgados de Paz RD\$50.00*
 - b) *Tribunal de Primera Instancia RD\$50.00*
 - c) *Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original RD\$50.00*
 - d) *Corte de Apelación RD\$50.00*
 - e) *Tribunal Superior de Tierras RD\$50.00*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f) Suprema Corte de Justicia RD\$50.00

*5) Instancia a los Tribunales o representantes del Ministerio Público
RD\$50.00*

6) Reclamación de valores ante instancias bancarias RD\$50.00

7) Certificaciones judiciales y del Ministerio Público RD\$50.00”

10.1.27. De lo anterior resulta que, en términos generales, las tasas creadas por el legislador al momento de crear la norma resultan razonables y proporcionales, no siendo exageradas. En definitiva, el análisis de concreción de la norma, que es lo que finalmente persigue el análisis de la razonabilidad, nos permite concluir en que las tasas establecidas (medio) persiguen el sostenimiento de una corporación de derecho público interno, que cuenta con funciones y atribuciones delegadas por el Estado y entraña una señalada trascendencia social, como es la regulación del ejercicio del derecho (fin), no resultando afectado el acceso a la justicia con los montos impuestos (proporcionalidad o razonabilidad en sentido estricto relación medio-fin), pues, dichos montos no resultan exorbitantes ni excesivos, por lo que estos no impedirían que un usuario pueda desarrollar las actividades tasadas por la norma, ante lo cual se evidencia que las disposiciones jurídicas atacadas no violentan el principio de razonabilidad.

10.1.28. Este Tribunal Constitucional mediante su Sentencia TC/0288/20, dictada el veintiuno (21) de diciembre de dos mil veinte (2020), conoció y decidió sobre una acción de inconstitucionalidad contra estos artículos, invocándose los mismos medios, precisando al respecto, en síntesis, lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En esta dirección, debemos concluir en que las tasas creadas resultan razonables y proporcionales y no resultan exorbitantes, pues, por ejemplo, según la resolución 22/2019 dictada por el Comité Nacional de Salarios, los ingresos correspondientes al salario mínimo nacional para los trabajadores del sector privado ascienden a:

1. RD\$17,610.00 mensuales para los trabajadores que prestan servicios en empresas industriales, comerciales o de servicios, cuyas instalaciones o existencias, o el conjunto de ambos elementos, igualen o excedan la cifra de RD\$4,000,000.00.

2. RD\$12,107.00 mensuales para los trabajadores que prestan servicios en empresas industriales, comerciales o de servicios, cuyas instalaciones o existencias, o el conjunto de ambos elementos, igualen o excedan la cifra de RD\$2,000,000.00 y no excedan la cifra de RD\$4,000,000.00.

3. RD\$10,730.00 mensuales para los trabajadores que prestan servicios en empresas industriales, comerciales o de servicios, cuyas instalaciones o existencias, o el conjunto de ambos elementos, no excedan de la cifra de RD\$2,000,000.00.

10.1.29. En tal virtud y en atención a las anteriores consideraciones, este tribunal considera que las vulneraciones constitucionales alegadas por los accionantes, tales como: tutela judicial efectiva y debido proceso, acceso a la justicia, principios de administración pública y el principio de razonabilidad, no se verifican; En consecuencia, procede la declaratoria del rechazo.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Alba Luisa Beard Marcos y Justo Pedro Castellanos Khoury, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos, Wilson Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez. Constan en acta el voto disidente del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano y el voto salvado del magistrado Domingo Gil, los cuáles serán incorporados a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

Por los argumentos de hecho y de derecho anteriormente expresados, el Tribunal Constitucional

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR buena y válida, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA), la Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago (ACIS), la Asociación de Comerciantes Industriales Región Norte (AIREN), la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD), la Asociación de Sociedades Fiduciarias Dominicana INC. (ASOFIDOM), la Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Vivienda (ACOPROVI), la Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes (ASONAHORES), la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE), Cámara Americana de Comercio (AMCHAM), la Cámara de Comercio y Producción de Santiago (CCPS), la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo (CCPS), la Federación Dominicana de Cámaras de Comercio (FEDOCAMARAS) y la Organización Nacional de Empresas Comerciales INC. (ONEC), contra los artículos 28, 29, párrafos I, II, III y IV; artículo 66, párrafos I y II; el artículo 67, párrafos I y II, y, 69, párrafos I y II, de la Ley núm.3-19 que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA), la Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago (ACIS), la Asociación de Comerciantes Industriales Región Norte (AIREN), la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD), la Asociación de Sociedades Fiduciarias Dominicana INC. (ASOFIDOM), la Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Vivienda (ACOPROVI), la Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes (ASONAHORES), la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE), Cámara Americana de Comercio (AMCHAM), la Cámara de Comercio y Producción de Santiago (CCPS), Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo (CCPS), la Federación Dominicana de Cámaras de Comercio (FEDOCAMARAS) y la Organización Nacional de Empresas Comerciales INC. (ONEC); en consecuencia, **DECLARAR CONFORME** con la Constitución de la República los artículos 28 y 29 y los párrafos I, II, III y IV, artículo 66, párrafos I y II; el artículo 67, párrafos I y II, y, 69, párrafos I y II, de la Ley núm.3-19 que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, por no resultar violatorios a los derechos invocados por los accionantes.

TERCERO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la referida Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: ORDENAR que la comunicación de la presente sentencia, vía Secretaría, a la parte accionante, Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA), la Asociación de Comerciantes e Industriales de Santiago (ACIS), la Asociación de Comerciantes Industriales Región Norte (AIREN), la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD), la Asociación de Sociedades Fiduciarias Dominicana INC. (ASOFIDOM), la Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Vivienda (ACOPROVI), la Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes (ASONAHORES), la Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios (ANJE), la Cámara Americana de Comercio (AMCHAM), la Cámara de Comercio y Producción de Santiago (CCPS), Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo (CCPS), la Federación Dominicana de Cámaras de Comercio (FEDOCAMARAS) y la Organización Nacional de Empresas Comerciales INC. (ONEC), al Procurador General de la República, así como a ambas Cámaras del Congreso Nacional, para los fines correspondientes.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales tenemos interés en que conste un voto salvado en la presente sentencia.

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

Introducción

1. En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad fue incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.

2. Mediante la decisión tomada por la mayoría se rechaza la indicada acción directa de inconstitucionalidad, decisión que nosotros compartimos.

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad

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

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

9. En efecto, en el modelo alemán sólo están legitimados para accionar en inconstitucionalidad el gobierno federal, un gobierno de un *Land* o un tercio de los miembros del *Bundestag*, según se establece en el artículo 93.1, núm. 2, artículos 13, núm. 6 y 76 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal.³ Como se advierte, este sistema es aún más cerrado que el español, en la medida que, por una parte, el órgano equivalente al defensor del pueblo carece de dicha capacidad procesal y, por otra parte, solo una de las dos cámaras que componen el Parlamento tienen legitimación, en la medida de que *Bundesrat* carece de dicha legitimación.

10. El modelo español sigue esta misma tendencia, ya que puede accionar en inconstitucionalidad el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados o 50 senadores y los Órganos colegiados ejecutivos de la Comunidades Autónomas.⁴ Como se aprecia, la posibilidad de que un ciudadano pueda apoderar al Tribunal Constitucional en este modelo está cerrada.

11. Como se aprecia, estamos en presencia de dos sistemas en los cuales solo determinados órganos gozan de legitimación para accionar en inconstitucionalidad, de suerte que el ciudadano no puede acceder al Tribunal Constitucional por esta vía, contrario a lo que ocurre con la acción de amparo,

³ Peter Häberle, El Tribunal Constitucional como Tribunal Ciudadano, El recurso constitucional de amparo, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2005, p. 97. Traducción y estudio preliminar de Joaquín Brage Camazano

⁴ Véase Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 746-747. Véase, igualmente, el artículo 162 de la Constitución española. Véase igualmente, a Francisco Tomás y Valiente, Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p.42.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

materia en la cual el acceso al Tribunal Constitucional es un derecho de todos, tal y como de manera categórica lo afirma Peter Häberle.⁵

12. En este mismo orden, para Peter Häberle, la restricción del acceso al Tribunal Constitucional Federal alemán en materia de control abstracto de constitucionalidad tiene una justificación, la cual está referida a las trascendentes consecuencias que tienen para el sistema democrático las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional Federal alemán, cuando resuelve una acción directa de inconstitucionalidad.⁶

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

14. Los modelos semi abiertos abundan en el Continente Americano, tal y como podremos apreciar en los párrafos que siguen. Un buen ejemplo de sistema semiabierto lo constituye el que existe en Ecuador que prevé la legitimación de un ciudadano, condicionada a un informe favorable de procedencia por parte del Defensor del Pueblo⁷; en este modelo también se le reconoce legitimación a un grupo de mil ciudadanos; mientras que en el modelo

⁵ Peter Häberle, IBIDEM, p.96

⁶ Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98

⁷ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 330



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

peruano cinco mil ciudadanos pueden accionar.⁸ Entendemos que son ejemplos válidos de sistemas semiabierto, porque si bien se condiciona la legitimación de un solo ciudadano, o se exige un número determinado de estos, dicha facultad no es exclusiva de órganos políticos.

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

16. Los sistemas que se consideran abiertos son aquellos en los cuales la sola condición de ciudadanos habilita para accionar en inconstitucionalidad, configurándose de esta forma, la figura de la “acción popular”⁹. Se trata de un

⁸ Humberto Nogueira Alcalá, Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)

⁹ Uno de los temas a los cuales el gran jurista austríaco, Hans Kelsen, prestó atención fue el relativo a la acción popular, respecto de la cual hizo las consideraciones que indicamos a continuación: La más fuerte garantía consistiría, ciertamente, en autorizar una *actio populares*: así, el Tribunal Constitucional estaría obligado a proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción, en especial las leyes y los reglamentos, a solicitud de cualquier particular. Es de esta manera como el interés político que existe en la eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente la más radical satisfacción. No se puede, sin embargo, recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos. Pero, sigue diciendo el autor, Sería muy oportuno acercar un poco el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante el Tribunal Constitucional, a una *actio populares*, permitiendo a las partes de un proceso judicial o administrativo interponerlo contra los actos de autoridades públicas – resoluciones judiciales o actos administrativos – en razón de que, aunque inmediatamente regulares, estos actos realizados en ejecución de una norma irregular, ley inconstitucional o reglamento ilegal. Aquí se trata no de un derecho de acción abierto directamente a los particulares, sino de un medio indirecto de provocar la intervención del Tribunal Constitucional: ya que supone que la autoridad judicial o administrativa llamada a tomar una decisión se adherirá a la opinión de la parte y presentará, en consecuencia, el pedido de anulación. (véase Hans Kelsen, “Las Garantías Jurisdiccionales de la Constitución”, Revista Dominicana de Derechos Procesal Constitucional, núm. 10, julio- diciembre, 2010. Pp. 38-39. (Traducción de Rolando Tamayo y Salmoran. Revisión de Domingo García Belaunde).

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano¹⁰ y el venezolano.¹¹

17. Respecto del sistema venezolano, conviene destacar que la figura de la acción popular tiene un origen pretoriano, en la medida que la Sala Constitucional de ese país la configuró a partir del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo contenido es el siguiente: *“Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”*.¹²

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

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

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

¹¹ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 332-33. La acción popular que se predica en el sistema venezolano fue deducida del artículo del contenido del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo texto es el siguiente: *“Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”*

¹² Véase Alain Brewer Carías, La Justicia Constitucional (Procesos y Procedimientos Constitucionales), Editorial Porrúa, México e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2007, pp. 277-284



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

difícil deducir la acción popular de un texto que prevé una condición precisa para que las personas tengan legitimación.

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

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

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

A. Evolución normativa

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

Art. 61. Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: (...) 5. Decidir en primera y última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos, cuando fueren objeto de controversia entre partes ante cualquier Tribunal, el cual, en este caso, deberá sobreseer su decisión sobre el fondo hasta después del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fallo de la Suprema Corte; y, en interés general, sin que sea necesario que haya controversia judicial, cuando se trate de leyes, decretos, resoluciones y reglamentos atentatorios a los derechos individuales consagrados por la presente Constitución.

22. En lo que concierne a la legitimación, cuestión que es la que nos concierne, cabe destacar que, por una parte, de la exégesis del texto transcrito se desprende que, como regla general, debía existir un caso previo para que se pudiera cuestionar la constitucionalidad de la norma ante la Suprema Corte de Justicia y, por otra parte, que cualquier persona estaba legitimada para accionar en inconstitucionalidad cuando el fundamento de la acción fuere la violación a un derecho individual.¹³

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

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

¹³ Véase Hermógenes Acosta de los Santos, *El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución*, Editora Búho, Universidad APEC, República Dominicana, 2010, pp.217-224



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

27. Actualmente y a partir de la revisión constitucional de 2010, la expresión “cualquier parte interesada” fue sustituida por la expresión “cualquier persona



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”, según se establece en el artículo 185 de dicha Constitución.

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

B. Evolución jurisprudencial

En esta parte del voto salvado analizaremos los criterios jurisprudenciales adoptados por la Suprema Corte de Justicia respecto de la legitimación de las personas para accionar en inconstitucionalidad durante el tiempo que tuvo competencia en esta materia, es decir, en el período comprendido entre agosto de 1994 y el 23 de diciembre de 2011. Igualmente, se analizarán los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional en la materia a partir de la fecha en que fue instituido.¹⁴

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

30. La noción “cualquier parte interesada” fue interpretada por la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que tenía tal cualidad aquella que figurara como parte en una instancia administrativa o judicial o aquella que ha sufrido un perjuicio a consecuencia de la ejecución de un acto emanado de uno de los poderes públicos en ejecución de una ley considerada inconstitucional.¹⁵

¹⁴ . La designación de los primeros jueces del Tribunal Constitucional tuvo lugar el 23 de diciembre de 2011 y su juramentación el 28 de diciembre del mismo año.

¹⁵ En la sentencia de fecha 1 de septiembre de 1995, Boletín núm. 1018, de septiembre de 1995, la Suprema Corte de Justicia estableció en atribuciones constitucionales, lo siguiente: “

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. Sin embargo, posteriormente el criterio expuesto fue variado de manera significativa, pues la Suprema Corte de Justicia no solo consideró como parte interesada a quienes cumplieran con algunos de los requisitos indicados en el párrafo anterior, sino a quienes justificaran tener un interés legítimo, directo y jurídicamente protegido, o a quienes actuaran como denunciadores de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia fuera grave y seria”.¹⁶ A partir de este último criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

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

Considerando, que de acuerdo a lo que dispone el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, el ejercicio de dicha acción de inconstitucionalidad pertenece al Presidente de la República, a los presidentes de una u otra Cámara del Congreso Nacional y a parte interesada hay que entender, en sentido estricto, aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional; que el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, por vía principal, contemplado por el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, podría dar lugar a que la ley en cuestión fuera declarada inconstitucional y anulada como tal, erga omnes, o sea frente a todo el mundo; que independientemente de esa acción la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto puede ser alegada como medio de defensa, por toda parte que figure en un proceso judicial, o promovida de oficio por todo tribunal apoderado de un litigio, y en este caso, la declaración de inconstitucionalidad será relativa y limitada al caso de que se trate;”

¹⁶ En la sentencia dictada el 6 de agosto de 1998, Boletín Judicial núm. 1053, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:

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

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interesadas¹⁷. El cambio de criterio radicó en que en este caso el alto el tribunal no tomó en cuenta que los accionantes estaban denunciando una violación a la Constitución, contrario a lo que hizo en el caso referido en el párrafo anterior.

33. En la Constitución promulgada el 26 de enero de 2010, como ya se indicó, fue sustituida la noción “cualquier parte interesada” por “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Para la Suprema Corte de Justicia, el nuevo requisito de la legitimación de los particulares queda satisfecho cuando se demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio.”¹⁸ Es

¹⁷ En la sentencia dictada el 18 de diciembre 2008, Boletín Judicial núm. 1777, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente: **Considerando**, que, ciertamente, como ha sido alegado en la especie, el Poder Ejecutivo estaba en el deber ineludible de someter el acto impugnado a la sanción del Congreso Nacional, de conformidad con nuestra normativa constitucional; que, sin embargo, cuando se demanda la inconstitucionalidad o la nulidad de uno de los actos comprendidos en el artículo 46 de la Carta Magna por el no cumplimiento de un trámite que debió ser agotado por ante el Poder del Estado correspondiente, sólo puede hacerlo el mismo órgano o poder a quien la propia Constitución le atribuye esa competencia; **Considerando**, que, en consecuencia, siendo una potestad exclusiva del Senado de la República y de la Cámara de Diputados aprobar o no el préstamo a que se contraen las acciones en inconstitucionalidad en cuestión, solamente los presidentes de esas cámaras pueden ser considerados, al tenor del artículo 67 inciso 1, de la Constitución de la República, como parte interesada y, por lo tanto, con calidad para ejercer dicha acción;

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

¹⁸ En la sentencia dictada el 19 de mayo de 2010, Boletín Judicial núm. 1194, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decir, que para dicho tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

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

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

(...) a que acredite un interés legítima y jurídicamente protegido. En este orden, cabe destacar que una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria la de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.²⁰

36. De gran relevancia es el precedente del Tribunal Constitucional, en el cual se desarrolla la tesis relativa a que cuando se trate de un interés difuso cualquier persona está legitimada para accionar en inconstitucionalidad²¹.

¹⁹ Véase sentencia TC/0031/13

²⁰ Véase sentencia TC/0520/16

²¹ Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

III. Exposición de las razones que justifican este voto salvado

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

22

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

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

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

Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir

²² Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.²³

En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.²⁴

Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos,

²³ Véase párrafo núm.8, letra, l de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

²⁴ Véase párrafo núm.8, letra m de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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.*²⁵

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

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

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

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

²⁵ Véase párrafo núm.8, letra n de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

B.1. Análisis y respuesta a la tesis mayoritaria

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

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

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

62. Así, por ejemplo, cuando se trata de la acción de inconstitucionalidad se exigen determinados requisitos que no aplican para la acción de amparo, ya que esta última es, esencialmente, informar. En este sentido, en la acción de inconstitucionalidad se exige, contrario a lo que ocurre en materia de amparo, el ministerio de abogado, así como que la instancia esté rigurosamente



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

motivada, so pena de ser declarada inadmisibles, en aplicación de lo previsto en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

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

64. Respecto de la efectividad, se trata de un principio referido a que los jueces deben conocer los procesos constitucionales imbuidos del deseo de proteger la integridad de la Constitución, los derechos fundamentales y el orden constitucional. En la especie que nos ocupa la aplicación del principio supone el respeto de un texto constitucional que, como el artículo 185, condiciona la legitimación de los particulares, en materia de acción directa de inconstitucionalidad, a que demuestren un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, no en modificar dicho texto.

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

66. Respecto del tercer argumento, en este la mayoría del tribunal concibe la acción directa de inconstitucionalidad como un mecanismo de participación ciudadana que tiene su fuente en las cláusulas de soberanía popular y del Estado



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Social y Democrático de Derecho, previstas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana. Este argumento no se desarrolla, como ocurre con los demás que hemos analizado.

67. Para comprender correctamente el sistema de justicia constitucional dominicano y de cualquier otro país, no puede perderse de vista que no existen democracias directas, sino democracias representativas. Esto es lo que explica que, en la mayoría de los sistemas, si bien los ciudadanos tienen la posibilidad de incidir en los asuntos públicos no lo hacen directamente, sino a través de las autoridades que han elegido. Sus representantes. En el caso de la defensa de la supremacía de la Constitución lo hacen, vía el Presidente de la República, un número determinado de legisladores o el Defensor del Pueblo. De manera que estamos de acuerdo con la mayoría cuando afirma que el control de constitucionalidad fue previsto para que el ciudadano pueda defender la supremacía de la Constitución, sin embargo, el ejercicio de este derecho lo hace, generalmente, a través de sus representantes. No directamente.

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

69. La cláusula de la soberanía popular supone que el poder reside en los ciudadanos y que los representantes no son más que mandatarios. Sin embargo, mientras los representantes mantengan su mandato es a ellos a quienes



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

corresponde tomar las decisiones políticas. Esto es lo que explica, por ejemplo, que la iniciativa legislativa no corresponda a cada uno de los ciudadanos, sino a los legisladores, Presidente de la República, Suprema Corte de Justicia y la Junta Central Electoral. De la misma manera que no se viola el principio de soberanía popular porque un solo ciudadano no pueda introducir un proyecto de ley de manera directa, tampoco se viola dicho principio porque se condicione la legitimación de los particulares a que demuestre un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como de manera expresa lo estableció el constituyente dominicano.

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

75. La mayoría del tribunal también fundamenta su tesis en la Cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho. En este orden, se asume que el hecho



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de que el Constituyente haya definido la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derecho²⁶, le cierra la posibilidad de condicionar el acceso de los ciudadanos al Tribunal Constitucional y menos aún prohibirle dicho acceso.

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

77. La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho tiene su origen en el constitucionalismo occidental alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Länder y quedando consolidada con su incorporación en la Ley Fundamental de Bonn, en el artículo 20.1, en el cual se define a la República Federal de Alemania como un Estado “federal, democrático y social”.²⁷

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

²⁶ Según el artículo 7 de la Constitución: “La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos”.

²⁷ Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

79. Ahora bien, ¿Cuál es el significado de esta cláusula? Sobre esta cuestión se afirma que ella constituye uno de los rasgos que diferencia el Estado democrático posterior a la Primera Guerra Mundial de su forma de manifestación anterior, pues, se entiende que aunque el Estado es, desde el origen de la sociedad, producto del contrato social, y en consecuencia, los individuos fueron convertidos en ciudadanos, históricamente fue un poder representativo de solo una parte de la sociedad, en la medida de que producto de los mecanismos de restricción del sufragio o de las manipulaciones electorales, la mayor parte de la sociedad estuvo excluida del proceso político.²⁸

80. La democratización y socialización del Estado fue el producto de un proceso que inició a finales del siglo XIX, con la incorporación al proceso político de una nueva clase social representada políticamente por los partidos obreros, fundamentalmente los partidos socialistas, y con la extensión progresiva del sufragio. Esta evolución transformó el Estado formalmente democrático y en un verdadero Estado Social y Democrático de Derecho, es decir, un Estado garantista del individuo frente al poder y en el intercambio con los demás ciudadanos; pero también un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y de manera muy especial con aquellos sectores más desfavorecidos.²⁹

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

²⁸ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149

²⁹ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

Asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández: “Presidente, mire, en el artículo que es el artículo relativo a los derechos de ciudadanía, la Asamblea determinó eliminar el numeral 7), que establecía como un derecho de ciudadanos demandar la inconstitucionalidad de las normas o actos jurídicos de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley. Aunque muchos asambleístas no lo quieran reconocer, eliminar eso constituye una disminución al derecho de una garantía fundamental y mucho más en una Constitución que pretende tener un Estado social, democrático y de derecho. Si nosotros en el numeral 1) mantenemos que la acción directa en inconstitucionalidad de la ley sólo la pueden demandar el Presidente de la República, los Presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara del Congreso, el Presidente de la Suprema o el Defensor del Pueblo o las personas que tengan un interés jurídicamente protegido en esta Constitución,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tiene un interés jurídicamente protegido, porque cuando me ponen como ejemplo Los Haitises, nada más no son los de Gonzalo los que tienen derecho al medio ambiente y derecho sobre Los Haitises, lo tenemos todos, porque contemplamos que en la Constitución todos tenemos el libre derecho al medio ambiente y a cualquier otra cosa, y a cualquier otro derecho contemplado en la propia Constitución. Claro que en el caso del medio ambiente todo el mundo podrá tener la acción directa, porque ése es un derecho colectivo o difuso, pero yo creo que establecer que sólo personalidades tengan derecho a incoar la acción en inconstitucionalidad, sería una justicia constitucional de élites. Por lo que, yo propongo formalmente que la acción en inconstitucionalidad de manera directa esté abierta a cualquier ciudadano o ciudadana, y que se elimine ‘que tenga un interés jurídicamente protegido, de conformidad con la Constitución’, para que diga: ‘o de las personas de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley’. Aunque me quede sola otra vez, creo que es lo jurídicamente justo, y el único mecanismo que restablece el daño que se hizo cuando se eliminó del artículo 50 la prerrogativa ciudadana de incoar de manera directa la inconstitucionalidad de toda norma o todo acto jurídico. El que tenga oídos para oír, que oiga, y el que no, que se haga el sordo”.

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

Asambleísta Vicepresidente en funciones de Presidente, Julio César Valentín Jiminián: “*Quiero fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana y la posición que hemos consultado y que respaldará el Partido Revolucionario Dominicano. El Partido Reformista no está presente, excepto el presidente de la Comisión de*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

actualidad. Regresión o retroceso sería si no estuviésemos ampliando las atribuciones o derechos; es avance porque estamos desmontando esa atribución a la Suprema Corte de Justicia, cargada de responsabilidades administrativas, cargada de un sinnúmero de recursos de casación, cargada de una cantidad de recursos o de acciones en inconstitucionalidad no falladas, ahora tendremos una justicia constitucional pronta y adecuada. Si Francia es un Estado social y democrático de derecho y no tiene la acción popular; si Holanda es un Estado social y democrático de derecho y no tiene acción popular; Suecia es un Estado democrático y de derecho y todos los Países Bajos, que son los de mayor configuración y tradición democrática aún en los momentos de mayores traumas autoritarios del mundo, esos países se mantuvieron en una actitud y una defensa enorme de los principios democráticos. En consecuencia, establecer que no establecer la acción directa en inconstitucionalidad como una atribución o como una acción popular es una negación de principios elementales del Estado social y democrático de derecho, nosotros le decimos: ¡no es verdad!, se puede establecer, pero no es ése el argumento más razonable. Segundo, España, que es el Estado del cual nosotros tenemos mayores influencias en nuestra tradición constitucional en los últimos tiempos sólo permite la acción en inconstitucionalidad en dos casos; la acción directa la tienen reservada las autonomías, las Cortes Generales, es decir, el Tribunal, el Congreso, otros órganos del Estado y cuando son derechos difusos que sólo son dos, aquí son más, sólo dos: derechos urbanísticos y derechos medioambientales. Lo que aconteció con el tema de la cementera cualquier ciudadano del país podía intentarlo, si el Presidente de la República Dominicana, sea quien sea, mañana dispone que la zona colonial se transfiere a una institución extranjera, turística, para explotar esta zona que es patrimonio cultural e histórico de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

República Dominicana, cualquier ciudadano, sin demostrar que tiene interés legítimo, sólo por ser un derecho difuso tiene derecho a intentar acción directa en inconstitucionalidad. Cualquier ciudadano tiene derecho a intentar una acción directa en inconstitucionalidad si alguna empresa privada, si el propio Estado, si una concesión atenta contra un recurso natural, puede, perfectamente cualquier ciudadano intentar una acción directa en inconstitucionalidad. ¿Avance o retroceso?, ¡irrefutable avance! Cuando aquí se habla de que uno de los derechos difusos es la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y de la flora, una actuación que ponga en riesgo la zona endémica de los bubies en la isla contigua a Montecristi, cualquier ciudadano puede intentar una acción directa si el Estado o cualquier órgano toma una determinación mediante un acto e intentar la acción directa, popular, ante el Tribunal Constitucional. Estamos avanzando, probablemente no en los propósitos que todos soñemos, pero la mejor ley, aprendí, en los primeros años de mi ejercicio como legislador, no es la que yo pretendo, sino la que es materialmente posible en un momento histórico determinado. Cuando la preservación del patrimonio cultural, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio histórico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio urbanístico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio artístico nacional, otro derecho difuso; la preservación arquitectónica y arqueológica, otro de los derechos difusos. ¡No es verdad que son sólo tres derechos difusos que estamos estableciendo!, tenemos derechos difusos y por tanto el derecho a la potestad de cualquier ciudadano a intentar una acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué?, si la Constitución del año 1994 pretendía establecer que era un derecho de todo ciudadano la acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué razón estableció al Presidente de la República con facultad?, él es un ciudadano, ¿Por qué estableció



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*al presidente de ambas cámaras legislativas?, él es un ciudadano, (a viva voz se escuchó a la **asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández** decir: 'Son ciudadanos especiales') ahora le estamos estableciendo el Defensor del Pueblo, pero además de eso, además de los presidentes de las cámaras legislativas, que como en el caso actual, los presidentes de las cámaras legislativas son del mismo partido del Presidente de la República, se le está atribuyendo la potestad de la acción directa en inconstitucionalidad, ¿saben a quién?, a un tercio, a la minoría que haya advertido en el Parlamento: 'ésa ley que pretenden aprobar es inconstitucional y sólo la irracionalidad de la mayoría puede imponerla', si la impone la mayoría partidaria tiene derecho no sólo el Presidente, como dice la Constitución del 1994, sino una minoría que fue aplastada y no fue escuchada en la discusión constitucional, ¿es avance o retroceso?, ¡improtestable avance!, ¡improtestable! Y no es verdad que se quiere elitizar, no es verdad que se quiera 'elitizar', como se busca, probablemente, algún titular en el día de mañana no lo podemos permitir, porque aquí no hay ni malos ni buenos legisladores, aquí no hay ni patriotas, ni antipatriotas, aquí nosotros, como hicieron los españoles en el año 1978, fueron capaces de asumir, cada partido, para ajustar una Constitución que les permitiera la vida pacífica en democracia después de la transición de esa prolongada dictadura de Franco, fueron a votar por las posiciones partidarias y tienen una Constitución a la que se le movilizaron millones de personas en contra, diciendo: 'Ésta no es mi Constitución', afortunadamente es la minoría la que está con esas 'voces agoreras' en República Dominicana, minoría que respetamos, fragmentos que respetamos y aceptamos su movilización y su protesta, pero esta Constitución, que hoy aprobamos, y ese Tribunal Constitucional, en esa fórmula, es correcta. Apoyamos la propuesta de Pelegrín Castillo de que los estados de excepción no*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

deben estar revisables en inconstitucionalidad por los traumas que puede generar. Creemos el Tribunal, pero no hagamos de este Tribunal Constitucional un espacio institucional para dioses, sino para seres humanos que van a arbitrar, que van a conocer en la jurisdicción lo relativo a una acción que contraría la Constitución de la República. Si en el año 1994 se hubiera querido decir que fuera abierta la acción en inconstitucionalidad, como sólo existe en dos países del mundo, en Colombia, y en ese país que después de la Segunda Guerra Mundial se ha ganado el título de una de las democracias más configuradas, que es Alemania, esa Alemania de post-guerra ha configurado toda una estructura legal, constitucional e institucional que le dice 'no más a aquellos resabios autoritarios del pasado'. Hoy nosotros queremos invitar a esta Asamblea a votar por la siguiente posición: primero, en cuanto al artículo 189, planteamos que el texto diga lo siguiente: 'Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria'. Es decir, que ahí sólo se está agregando una 'y', es el mismo texto. Apoyamos la Comisión. Al 190. La propuesta del Partido de la Liberación Dominicana, suscrita por el Partido Revolucionario Dominicano, dice: 'El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancias del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de su ratificación por el órgano legislativo. 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares. 4) Cualquier otra materia que disponga la ley'. ¿Por qué estamos estableciendo 'cualquier otra materia que disponga la ley'? ¡Señores, para no trancar el juego! ¿Por qué todas las potestades, todas las atribuciones, los legisladores que fueron a la Asamblea Nacional en el año 2009 le tuvieron que decir a los legisladores de las próximas décadas, a los valores democráticos variables de las futuras generaciones tenemos que decirles todas las atribuciones?, déjenles algo a los legisladores del futuro. En consecuencia, particularmente yo entiendo que en algún momento se va a incorporar los recursos de apelación contra las acciones de amparo, yo lo creo, en un mes, en dos meses, en cinco meses, en diez meses, pero cualquier otra atribución que se vea en el futuro (...)

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el abierto, en el cual la sola condición de ciudadano habilita para accionar en inconstitucionalidad, es decir, “acción popular”.

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

92. No cabe dudas de que la posición defendida por el asambleísta Valentín Jiminián, no solo es la correcta, sino que, además, fue apoyada mayoritariamente por los demás los asambleístas, pues es importante tener en cuenta que el artículo 185 de la Constitución donde se consagra la cuestión de la legitimación obtuvo 99 votos de un total de 114 asambleístas. A lo anterior hay que agregar que cuando fue discutido el texto relativo a los derechos de los ciudadanos, se propuso incluir entre los mismos la prerrogativa de accionar en inconstitucionalidad, propuesta que no fue acogida, ya que el texto que rige la materia, artículo 22 de la Constitución vigente, no lo contempla.³⁰

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

³⁰ El texto relativo a los derechos de ciudadanía fue discutido en la sesión de la Asamblea Revisora de fecha 29 de septiembre de 2009 y, según se indica en el acta núm. 045, levantada en la referida fecha, en la propuesta hecha por la comisión verificadora sobre el tema se consideró el derecho a accionar en inconstitucionalidad como uno de los derechos de ciudadanía. Sin embargo, el asambleísta Alejandro Montas solicitó que se excluyera dicho derecho, solicitud que fue acogida, con una votación de 112 votos a favor y 48 en contra. Actualmente los derechos de ciudadanía están consagrados en el artículo 22 de la Constitución, texto según el cual: "Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; 2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo; 3) Ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes; 4) Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto; 5) Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(..) toda posibilidad de que la acción en inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela. A tal efecto, en el Proyecto enviado al Senado por el Presidente de la República 2010 (art. 99), se disponía que frente a los actos normativos se presumía siempre que toda persona tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido, con lo que la acción de inconstitucionalidad contra los actos normativos, se configuraba como una acción popular, pudiendo cualquier persona interponerla. No estableciéndose en el texto de la Ley Orgánica esta presunción legal, es forzado que se interprete que todo ciudadano siempre tiene “interés legítimo” en la constitucionalidad de los actos estatales, y que dado el principio constitucional de la supremacía, se presuma que por ello ese interés en la constitucionalidad está “jurídicamente protegido”.³¹

96. En este mismo orden, cuando estudiamos el tema de la legitimación en el proyecto de reforma constitucional, planteamos la conveniencia de que el constituyente recogiera en el texto constitucional la figura de la “acción popular”³², lo cual, como sabemos, no ocurrió. Luego de aprobada la reforma constitucional fuimos partidarios de que el Tribunal Constitucional interpretara la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como si se tratara de la figura de la acción popular.³³

³¹ Allan Brewer Carías. “El Sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (2011)”. VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional. Tomo I. Santo Domingo, pp.313.

³² Véase Hermógenes Acosta de los Santos, “La reforma constitucional en la República Dominicana”, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, núm. 11, enero-junio, 2009, pp. 275-299, particularmente la p. 294

³³ Hermógenes Acosta, El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución”, Editoria Búho, S.A., Santo Domingo, República Dominicana, 2010, pp. 260-270, particularmente véase p. 268

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

99. No me parece que en el sistema de justicia constitucional vigente en nuestro país pueda implementarse la figura de la “acción popular” sin modificar el artículo 185 de la Constitución, pues si bien es cierto que todos los ciudadanos tenemos un derecho fundamental a la supremacía de la Constitución, no menos cierto es que una cosa es ser titular de este derecho y otra muy distinta es el derecho a acceder directamente y sin condiciones al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad.³⁴

Conclusiones

En el sistema de justicia constitucional dominicano el constituyente optó por el modelo semiabierto, en materia de legitimación de los particulares para acceder

³⁴ Eduardo Jorge Prats considera que frente a las leyes inconstitucionales existe un derecho implícito a la supremacía constitucional. Véase Derecho Constitucional, Jus Novum, Santo Domingo, República Dominicana, volumen I, pp.530-532, en particular la p. 532. En este mismo sentido Cristóbal Rodríguez Gómez sostiene que en la lógica del control de constitucionalidad todos somos interesados en reclamar el respeto de la supremacía de la Constitución, véase Constitución Comentada, 2015, pp. 404-405.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad. La elección del referido modelo se evidencia en el contenido de la parte in fine del artículo 185.1, de la Constitución, texto que condiciona la legitimación de los particulares a que acrediten un “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

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

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

Todo lo anterior despeja la más mínima duda respecto de que en nuestro sistema de justicia constitucional no existe la figura de la “acción popular”, razón por la cual el Tribunal Constitucional debió seguir examinando en cada caso si el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionante tenía “interés legítimo y jurídicamente protegido”, tal como lo hizo durante más de siete años. Presumir el “interés legítimo y jurídicamente protegido” y, en consecuencia, establecer pretorianamente la “acción popular”, constituye un desconocimiento del artículo 185.1 de la Constitución.

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

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
WILSON GÓMEZ RAMÍREZ

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

La expresión del presente voto se orienta en la misma línea y por idénticas razones de la posición hecha valer por el suscrito en los votos salvados presentados en las sentencias TC/0421/19, de fecha 9 de octubre del 2019;

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TC/0440/19, de fecha 10 de octubre del año 2019; TC/0441/19, de fecha 10 de octubre del 2019; TC/0445/19, de fecha 11 de octubre de 2019; TC/0499/19, de fecha 21 de noviembre del año 2019; TC/0520/19, de fecha 2 de diciembre del año 2019; TC/0561/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019; TC/0567/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019 y TC/0570/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019, a cuyos contenidos nos remitimos.

Firmado: Wilson S. Gómez Ramírez, Juez

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.

I. Breve preámbulo del caso

1.1. El Tribunal Constitucional fue apoderado de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.

1.2. Los accionantes procuran que sean declarados inconstitucionales los artículos aludidos porque, alegadamente, vulneran los derechos y garantías fundamentales a la igualdad, la libertad, la seguridad personal, libertad de

Expediente núm. TC-01-2019-0035, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, contra los artículos 28, 29 con sus párrafos I, II, III y IV, 66 con sus párrafos I y II, 67 con sus párrafos I y II, y 69 con sus párrafos I y II de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

empresa, la seguridad social, tutela judicial efectiva y debido proceso; así también, los principios de administración pública referentes al Poder Judicial.

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha dispuesto el rechazo de la acción directa de que se trata, y declarar conforme con la Constitución de la República los artículos 28 y 29 y los párrafos I, II, III y IV, artículo 66, párrafos I y II; el artículo 67, párrafos I y II, y, 69, párrafos I y II, de la Ley núm.3-19 que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, por no resultar violatorios a los derechos invocados por los accionantes, como consecuencia de la confrontación de las normas objeto de impugnación con el texto constitucional y la aplicación en la especie del test de igualdad o razonabilidad de cara a los parámetros asentados mediante los precedentes asentados por este Tribunal Constitucional, TC/032/12 y TC/0094/12.

1.4. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del tribunal en cuanto a la presente acción de inconstitucionalidad, pero salva el voto con relación a los motivos para decretar la legitimación activa del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, que indudablemente ha demostrado haber sido afectada por las disposiciones contenidas en las disposiciones legales impugnadas, situación que debe ser probada por el accionante y no presumirse, como ha dispuesto este órgano de justicia constitucional, a partir de la Sentencia TC/0345/19.

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interés legítimo y jurídicamente protegido. 2.2 Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional.

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

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 Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y comparte calidad para accionar en inconstitucionalidad, contra los artículos 28 y 29 y los párrafos I, II, III y IV, artículo 66, párrafos I y II; el artículo 67, párrafos I y II, y, 69, párrafos I y II, de la Ley núm.3-19 que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, entre otros motivos, por los que citamos textualmente a continuación:

9.3 Al respecto, este colegiado mediante la Sentencia TC/0345/19, de fecha dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019): “Dilató el apercibimiento de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que cualquier persona accione por la vía directa, es cuando el accionante advierte que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la ley o acto normativo impugnado”. “(...) que ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende el requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la Ley núm. 137-11”. “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”. “En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo”.9.4 Este tribunal constitucional considera que los accionantes en inconstitucionalidad, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y compartes, cuenta con la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, de conformidad con el referido artículo 185.1 de la Constitución, debido a que, como se puede verificar, que los accionantes se encuentran constituidos y registrados de conformidad con la ley, siendo una entidad que cuenta con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia.

En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se le conceda legitimación a la 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.

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 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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”³⁵.

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.

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

³⁵ Nogueira Alcalá, Humberto. “La Legitimación Activa en los Procedimientos ante los Tribunales Constitucionales de América del Sur”. Revista Ius et Praxis, Año 10, No. 2, 2004, p.202.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho o situación jurídica, susceptible de ser tutelado por una acción judicial legalmente establecida.

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 Venezuela³⁶.”

En similar orientación se expresa el ex 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’

³⁶ Brewer-Carías, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Revistas Estudios Constitucionales, año 9, No. 1, 201, p.324.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(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 acción³⁷”.

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

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).

2.1. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional

2.1.1. En la especie el Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de las personas físicas ha incurrido, como diría Gerardo Eto Cruz³⁸, en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado:

³⁷ Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ.

³⁸ Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pàg. 221



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“k) En este orden de ideas, atendiendo al criterio sentado por la Sentencia TC/0345/19, tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán³⁹ en consonancia a lo previsto en los arts. 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución. Esta presunción⁴⁰, 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 presunción⁴¹ será válida siempre y cuando este colegiado pueda verificar la regularidad de su constitución y registro de acuerdo con la ley; es decir, que se trate de entidades dotadas de personería jurídica y capacidad procesal⁴² para actuar en justicia; presupuestos sujetos a la necesaria complementación de pruebas atinentes a la aplicación de la norma atacada con una vinculación existente entre el objeto social de la persona moral o un derecho subjetivo del que esta sea titular, justificando de esta manera los lineamientos jurisprudenciales previamente establecidos por esta sede constitucional⁴³ para la atribución de legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.”

2.1.2. 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

³⁹ Subrayado nuestro

⁴⁰ Subrayado nuestro

⁴¹ Subrayado nuestro

⁴² Sentencia TC/0028/15.

⁴³ Sentencia TC/0535/15, párr. 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (colegio dominicano de contadores públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; TC/0489/17 [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17 [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

configuradora, ya que al hacerlo ejerce competencias de otro Poder Público, excediendo los límites funcionales constitucionalmente establecidos.

2.1.3. 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 Constitución⁴⁴. 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’”.*⁴⁵

2.1.4. 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

⁴⁴ Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.

⁴⁵ Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

párrafo 1) del art. 185 de la Constitución de 2010 que señala que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido”, sino que a la postre se podrá generar un nuevo déficit en lo que respecta al consenso del plenario cuando haya que reunir votos para aprobar acciones directas de inconstitucional, pues antes de este cambio de precedente se había logrado una tesis que nos unificaba, de manera que este cambio abismal, pudiera repercutir negativamente en la aprobación de casos concernientes a este tipo de procedimiento creándose en consecuencia un estancamiento en el Tribunal Constitucional.

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 cualquier persona, sea física o jurídica pueda accionar en inconstitucionalidad. La sentencia del consenso ha debido justificar que declara admisible la acción directa de inconstitucionalidad, dado que sí demostraron el interés legítimo y jurídicamente protegido, previsto por los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, toda vez que la disposiciones legales



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impugnadas contenidas en la ley de referencia, les conciernen a la parte accionante y, de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad le causaría un beneficio, por lo que está legitimada para actuar en la especie.

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