República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0370/19

Referencia: Expediente núm. TC-01-2014-0040, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Marcelino Rodríguez Castillo, Juan de Dios Rodríguez Castillo, Pedro Rijo Castillo, Loreto Santillán y Antonio de Icco contra el artículo 15 del Decreto núm. 571-09, de siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que crea el Parque Nacional Punta Espada.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dieciocho (18) días del mes de septiembre del año dos mil diecinueve (2019).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del

Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de julio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la ley impugnada

La presente acción directa de inconstitucionalidad tiene por objeto la declaratoria en inconstitucionalidad de artículo 15 del Decreto núm. 571-09, de siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que crea el Parque Nacional Punta Espada.

El referido artículo dispone lo siguiente:

> *ARTÍCULO 15.- Se crea el Parque Nacional Punta Espada con el propósito de conservar la mejor muestra del farallón más alto y singular del litoral oriental de la isla, donde culmina la gran Llanura Costera Oriental del Caribe, conformado por una inmensa plataforma marina emergida y extraordinarios cortes verticales que resumen la historia evolutiva de estos espacios marino-costeros tan singulares, los cuales atesoran múltiples ambientes donde se refugia una biodiversidad muy especializada y que se desarrolla en la heterogeneidad geológica que define su relieve; el perfil de costa, el pie de los farallones y la planicie elevada de la plataforma coralina, cuyos valores le confiere un potencial único para la investigación, la recreación y el ecoturismo.*
>
> *Párrafo I: Este parque nacional cuenta con unos miradores excepcionales, a diferentes alturas y en diferentes direcciones, y en todos los casos, es posible preparar senderos recreativos, educativos y*

ecoturísticos, entre tantas opciones y valores naturales que serán aprovechados de acuerdo a su potencial y categoría de manejo.

Párrafo II: Los límites de esta área protegida están definidos por las siguientes coordenadas:

Se establece como punto de partida la carretera en las coordenadas 544993 m^2, 2034391 m^2; se sigue la carretera hacia el Noreste hasta las coordenadas 547874 m^2, 2036610 m^2; se sigue hacia el Sureste a una distancia de 5,000 m al Norte del Farallón Norte de Punta Espada hasta el camino hacia El Cabo en las coordenadas 555682 m^2, 2033740 m^2; se sigue el camino hasta la costa en las coordenadas 558283 m^2, 2035649 m^2; se sigue la costa hacia el Sur, primero, y luego hacia el Este en Punta Cuevitas hasta Punta Primer Rancho en las coordenadas 545004 m^2, 2030561 m^2; se pasa en línea recta hacia el punto de partida en las coordenadas 544993 m^2, 2034391 m^2.

Párrafo III: Estos límites encierran una superficie de 82.35 Km^2. La base topográfica fue tomada de las Hojas Topográficas 1:50,000 del Instituto Geográfico Universitario y el Dato Horizontal es North American Datum of 1927 (NAD27).

2. Pretensiones de la parte accionante

Marcelino Rodríguez Castillo, Juan de Dios Rodríguez Castillo, Pedro Rijo Castillo, Loreto Santillán y Antonio de Icco interpusieron mediante instancia ante este tribunal constitucional la presente acción directa de inconstitucional el veintiséis (26) de agosto de dos mil catorce (2014), y solicitan la expulsión,

por inconstitucional, del artículo 15 del Decreto núm. 571-09, el cual creo el Parque Nacional Punta Espada.

Los accionantes tienen como finalidad que sea declarado inconstitucional dicho artículo, el cual -según estos- les coarta el derecho de propiedad sobre estos terrenos ubicados dentro del perímetro de dicho parque.

3. Infracciones constitucionales alegadas

Los accionantes invocan la inconstitucionalidad del artículo 15 del Decreto núm. 571-09, por vulnerar el artículo 51 de la Constitución dominicana, el cual dispone:

> *Derecho de propiedad. El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes.*
>
> *1) Ninguna persona puede ser privada de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o de interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de conformidad con lo establecido en la ley. En caso de declaratoria de Estado de Emergencia o de Defensa, la indemnización podrá no ser previa;*
>
> *2) El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, en especial a la propiedad inmobiliaria titulada;*

3) Se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Es un objetivo principal de la política social del Estado, promover la reforma agraria y la integración de forma efectiva de la población campesina al proceso de desarrollo nacional, mediante el estímulo y la cooperación para la renovación de sus métodos de producción agrícola y su capacitación tecnológica;

4) No habrá confiscación por razones políticas de los bienes de las personas físicas o jurídicas;

5) Sólo podrán ser objeto de confiscación o decomiso, mediante sentencia definitiva, los bienes de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tengan su origen en actos ilícitos cometidos contra el patrimonio público, así como los utilizados o provenientes de actividades de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas o relativas a la delincuencia transnacional organizada y de toda infracción prevista en las leyes penales;

6) La ley establecerá el régimen de administración y disposición de bienes incautados y abandonados en los procesos penales y en los juicios de extinción de dominio, previstos en el ordenamiento jurídico.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

Los accionantes fundamentan su recurso de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en los hechos y argumentos siguientes:

3.- Que la creación de un parque nacional indispone los terrenos incluidos en su demarcación para el ejercicio del derecho de propiedad

privada, con todos los elementos que lo caracterizan, pues la inclusión de terrenos en el sistema Nacional de Áreas Protegidas, convierte a dichos terrenos en áreas públicas, sometidas a un régimen legal de protección y en tal virtud elementos del patrimonio público de carácter inalienable, imprescriptible, inembargable e intransferible a persona alguna; (Principio 5, de la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04);

4.- Que tal como establece la Ley Sectorial de Áreas Protegidas No. 202-04, en su artículo 11, las "áreas protegidas de carácter público, son las que a la fecha de la publicación de la presente ley constituyen el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y las que en el futuro se declaren propiedad del Estado o las que este adquiera para tales fines"; es decir, que se reconoce la obligación del Estado de declarar como de utilidad pública o adquirir para tales fines, los terrenos o zonas con vocación de áreas protegidas, previo a su inclusión en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas en la modalidad que corresponda, parque nacional, reserva natural, refugio de vida silvestre, etc.;

5.- Que para el caso de la especie, previo a la creación del Parque Nacional Punta Espada, ni en ninguna fecha posterior, ha existido ni existe ningún decreto que declare de utilidad pública los terrenos de propiedad privada que se han visto incluidos en la demarcación de dicho Parque y mucho menos ha mediado pago alguno o compensación por parte del Estado a los legítimos propietarios de dichos terrenos; es decir, que la creación del parque se constituye en una expropiación forzosa de la propiedad de los accionantes, sin que mediara previamente el proceso establecido por la ley para despojarlos de su propiedad y compensarlos por ello;

5. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el trece (13) de febrero de dos mil quince (2015). A dicha audiencia comparecieron las partes, quedando el expediente en estado de fallo.

6. Opinión del procurador general de la República

Mediante el Oficio núm. 04073, recibido el primero (1°) de octubre de dos mil catorce (2014), el procurador general de la República, solicitando a este tribunal lo siguiente:

> *Sobre el particular es imperativo referir que al igual a lo que ocurre con los demás, el derecho de propiedad no es absoluto; el art. 51 de la Constitución señala que la propiedad tiene una función social que implica obligaciones, así como también dispone, en su inciso primer, Que nadie puede ser privado de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, previo pago de su justo valor, determinado por acuerdo entre las partes o sentencia de tribunal competente, de acuerdo con la ley.*
>
> *En la especie, con la declaración de parque nacional, se verifica un procedimiento distinto al de la declaratoria de utilidad pública para fines de expropiación.*
>
> *Conforme la ley sobre la materia, la 202-04 sobre el "Sistema Nacional de Áreas Protegidas", con la declaración de Parque Nacional de un*

área determinada, el Estado adquiere el "dominio eminente" referido por los propios accionantes, sin dejar de reconocer el derecho de los propietarios legítimos; no en balde, tal y como establece el referido art. 51.1 de la Constitución, la propiedad es un derecho que tiene una función social que implica obligaciones.

En efecto, el párrafo del artículo 9/L.202-04 establece que "Los terrenos de dominio privado con título de propiedad inscrito legalmente en el correspondiente Registro del Tribunal Superior de Tierras con anterioridad a la Promulgación de la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, que se encuentren dentro de las áreas protegidas, se reconocerán como tales. No obstante, ese derecho, el Estado tiene dominio eminente sobre el mismo y, por ello, antes de realizarse cualquier transferencia a terceros el Estado dominicano tendrá derecho preferente de adquisición mediante pago o compensación de los mismos".

Del mismo se deduce que, contrario a lo alegado por los accionantes, la propia ley sobre la materia reconoce los derechos de propiedad amparados en tirulos de propiedad inscritos legalmente en el Registro de Tirulos con anterioridad a la ley de medio ambiente y recursos naturales sobre terrenos que se encuentren dentro de las áreas protegidas.

Al mismo tiempo establece que, no obstante, el reconocimiento de ese derecho, el Estado tiene "dominio eminente" sobre dichos terrenos. Esto significa que antes de realizarse cualquier transferencia el Estado tiene un derecho de preferencia para la adquisición de dichos terrenos, mediante pago o compensación de los mismos.

Esto permite advertir una clara diferencia con el procedimiento de expropiación, que sí amerita la previa declaratoria de utilidad pública y el pago del valor de los terrenos afectados a sus legítimos propietarios, ya sea de manera amigable, o establecido por resolución de la jurisdicción competente, siguiendo el procedimiento legal correspondiente.

Tanto es así que la propia ley 202-04 establece en su artículo 12 la posibilidad de declarar áreas protegidas privadas a solicitud de sus propietarios, si cumplen con los objetivos de conservación y con los requisitos establecidos en los reglamentos de la presente ley, a cuyos fines, "el Estado garantizará el derecho de propiedad sobre estas áreas, a través de incentivos y el uso de instrumentos financieros como el pago por servicios ambientales, todo ello dentro de las normas establecidas en la presente ley y sus reglamentos. Los propietarios de estas áreas deberán dotarlas de un plan de manejo aprobado por la Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales dentro de los plazos establecidos en los reglamentos correspondientes.

7. Pruebas documentales

Los accionantes han depositado para el sustento de su acción medios probatorios, entre estos, los más relevantes son los siguientes:

1. Certificación de estado jurídico de inmueble correspondiente al inmueble identificado como Parcela 455-E-1-, del Distrito Catastral núm. 11.9, matrícula núm. 3000003371, ubicado en Higüey, La Altagracia, propiedad del señor Marcelino Rodríguez Martínez.

2. Certificación de estado jurídico de inmueble correspondiente al inmueble identificado como Parcela 1004, del Distrito Catastral núm. 11.9, matrícula núm. 3000012757, ubicado en Higüey, La Altagracia, propiedad de los señores Marcelino Rodríguez Martínez y Pedro Rijo Castillo.

3. Certificación de estado jurídico de inmueble correspondiente al inmueble identificado como Parcela 455 Porción 4, del Distrito Catastral núm. 11.9, matrícula núm. 1000001254, ubicado en Higüey, La Altagracia, propiedad del señor Juan de Dios Rodríguez Martínez.

4. Certificación de estado jurídico de inmueble correspondiente al inmueble identificado como Parcela 455-E-1-, del Distrito Catastral núm. 11.9, matrícula núm. 3000128355, ubicado en Higüey, La Altagracia, propiedad del señor Juan de Dios Rodríguez Martínez.

5. Certificación de estado jurídico de inmueble correspondiente al inmueble identificado como Parcela 455-C, del Distrito Catastral núm. 11.9, matrícula núm. 3000128369, ubicado en Higüey, La Altagracia, propiedad del señor Juan de Dios Rodríguez Martínez.

6. Certificación de estado jurídico de inmueble correspondiente al inmueble identificado como Parcela 1005, del Distrito Catastral núm. 11.9, matrícula núm. 3000128256, ubicado en Higüey, La Altagracia, propiedad del señor Loreto Santillán.

7. Certificación de estado jurídico de inmueble correspondiente al inmueble identificado como Parcela 455-T, del Distrito Catastral núm. 11.9,

matrícula núm. 3000014976, ubicado en Higüey, La Altagracia, propiedad del señor Loreto Santillán.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185, numeral 1, de la Constitución y 36 de la Ley núm. 137-11.

9. Inadmisibilidad de la acción

9.1. Los señores Marcelino Rodríguez Castillo, Juan de Dios Rodríguez Castillo, Pedro Rijo Castillo, Loreto Santillán y Antonio de Icco solicitan a este tribunal que sea declarado inconstitucional el artículo 15 del Decreto núm. 571-09, de siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que crea el Parque Nacional Punta Espada, alegando que mediante dicha disposición se les ha afectado y trasgredido su derecho de propiedad, indisponiendo de forma material sus terrenos, los cuales han sido incluidos a lo interno del perímetro de dicho parque.

9.2. Los accionantes sostienen que, al ser declarados estos terrenos como Parque Nacional, los mismos se han convertido en áreas públicas, parte del patrimonio público con características de inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles, alegando que, en virtud del artículo 11 de la Ley núm. 202-04, corresponde al Estado la obligación de declarar como de

utilidad pública o adquirir los terrenos o zonas con vocación de áreas protegidas.

9.3. En lo referente a la naturaleza del control concentrado de constitucionalidad, este tribunal ha fijado el criterio a partir de la Sentencia TC/0051/12, del diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), de que el mismo, como proceso constitucional, está reservado únicamente para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley núm. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general.

9.4. El referido criterio ha sido reiterado en las sentencias TC/0052/12, TC/0053/12, TC/0055/12, TC/0066/12, TC/0067/12, TC/0068/12, TC/0074/12, TC/0075/12, TC/0076/12, TC/0077/12, TC/0078/12, TC/0086/12, TC/0087/12, TC/0089/12, TC/0102/12, TC/0103/12, TC/0104/12, TC/0056/13, TC/0060/13, TC/0065/13, TC/0066/13, TC/0117/13, TC/0128/13, TC/0134/13, TC/0140/13, TC/0141/13, TC/0145/13, TC/0149/13, TC/0165/13, TC/0195/13, TC/0253/13, TC/0259/13, TC/0271/13, TC/0045/14 y TC/0131/14.

9.5. Así mismo, en la Sentencia TC/0041/13 se prescribió que la acción directa en inconstitucionalidad solo procede contra aquellos actos administrativos de alcance particular que son producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución, y carezcan de una ley que los norme.

9.6. En efecto, en la Sentencia TC/0041/13, se dispuso:

> *9.5. En ese orden de ideas, y a partir de los dos (2) precedentes constitucionales asentados por el tribunal y señalados anteriormente, y*

asumiendo una interpretación sistémica de la Constitución al tomar en cuenta el contexto jurídico-constitucional en cuanto a la delimitación competencial para conocer de violaciones constitucionales producidas por actos administrativos de alcance particular, se desprende que:

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

- *Los actos administrativos de efectos particulares y que sólo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales (Art. 75 de la Ley No. l37-11) o por la jurisdicción contenciosa-administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias (Art. 53 de la Ley No. 137-11), por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional.*

- *Los actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice*

la supremacía constitucional, el tribunal debe verificar el cumplimiento íntegro y cabal del mandato constitucional.

9.7. Si bien es cierto que el decreto demandado en inconstitucionalidad está justificado en la necesidad del Estado de salvaguardar los recursos naturales como garantía primaria para alcanzar un desarrollo sostenible que propicie la conservación de la biodiversidad en todas sus expresiones y componentes, en armonía con el mejoramiento de la calidad de vida, el bienestar de los ciudadanos, encontrando los mismos justificación en lo que establece el artículo 14 de la norma suprema, el cual establece: "Recursos naturales. Son patrimonio de la Nación los recursos naturales no renovables que se encuentren en el territorio y en los espacios marítimos bajo jurisdicción nacional, los recursos genéticos, la biodiversidad y el espectro radioeléctrico".

9.8. En principio, debemos señalar que, no obstante, a que el presente decreto tiene un alcance general, al crearse un parque nacional para la conservación de los recursos naturales y la protección de las áreas que en él se delimitan, lo que persiguen los accionantes es un interés particular, pues reclaman la nulidad del mismo en lo referente a las parcelas de su propiedad, que quedaron comprendidas como áreas protegidas dentro del Parque Nacional Punta Espada.

9.9. Tanto es así, que la disposición impugnada en la presente acción directa en inconstitucionalidad, artículo 15 del Decreto núm. 571-09, de siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), en su aplicación solo propende a la creación del Parque Nacional Punta Espada**,** estableciendo sus zonas de amortiguamiento y las parcelas que la conforman, dentro de las cuales quedaron comprendidas las parcelas cuya propiedad alegan los accionantes.

9.10. Cabe destacar, que si bien en virtud de lo antes expuesto la presente acción directa en inconstitucionalidad incoada por los señores Marcelino Rodríguez Castillo, Juan de Dios Rodríguez Castillo, Pedro Rijo Castillo, Loreto Santillán y Antonio de Icco contra el Decreto núm. 571-09, de siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), debe ser inadmitida por tratarse de un acto administrativo de carácter particular que están sujetos al control jurisdiccional de lo contencioso administrativo y no de la jurisdicción constitucional, debemos señalar que la decisión final que emita esa jurisdicción estará sujeta al control de constitucionalidad ante este órgano de justicia especializada a través del recurso de revisión constitucional de sentencias instituido en el artículo 53 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, razón por la cual ninguna de las actuaciones a las que se contrae la presente sentencia escaparía del control de la justicia constitucional.

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; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso y Justo Pedro Castellanos Khoury, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos y Miguel Valera Montero. Consta en acta el voto salvado del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, el cuál se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisible la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Marcelino Rodríguez Castillo, Juan de Dios Rodríguez Castillo, Pedro Rijo Castillo, Loreto Santillán y Antonio de Icco contra el artículo 15 del Decreto núm. 571-09, de siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), por tratarse de un acto administrativo que está sujeto al control de la jurisdicción administrativa.

SEGUNDO: ORDENAR que la presente decisión sea notificada, por Secretaría, al procurador general de la República, a los señores Marcelino Rodríguez Castillo, Juan de Dios Rodríguez Castillo, Pedro Rijo Castillo, Loreto Santillán y Antonio de Icco, para los fines que correspondan.

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

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; 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.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUE SÁMUEL

En ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (en lo adelante Ley núm. 137-11), del trece (13) de junio de dos mil once (2011); y respetando la opinión de los honorables jueces que en su mayoría de votos concurrentes aprobaron la sentencia de que se trata, formulo el presente voto salvado. Mi divergencia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno, pues aun cuando comparto la solución provista, defiero de algunos de sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

VOTO SALVADO:

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. El siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), Marcelino Rodríguez Castillo, Juan de Dios Rodríguez Castillo, Pedro Rijo Castillo, Loreto Santillán y Antonio de Icco (en lo adelante Marcelino Rodríguez Castillo y Compartes) interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo 15 del Decreto núm. 571-09del siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), que instituye el Parque Nacional Punta Espada en el litoral oriental de la isla, donde culmina la Llanura Costera Oriental del Caribe.

2. Los honorables jueces que componen este Tribunal hemos concurrido con el voto mayoritario en la dirección de declarar inadmisible la acción de inconstitucionalidad sobre la base de que el indicado Decreto núm. 571-09 es un acto administrativo de carácter particular que está sujeto al control jurisdiccional de lo contencioso administrativo y no de la jurisdicción constitucional. Sin embargo, en la especie, es necesario dejar constancia de

que existen otros elementos que se deben considerar a fin de examinar el alcance del acto impugnado, como se explicará más adelante.

II. ALCANCE DEL VOTO: LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY 137-11, NO DISTINGUEN SOBRE LA NATURALEZA DEL ACTO OBJETO DE EXAMEN EN EL ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD

3. Como hemos apuntado, la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por los señores Marcelino Rodríguez Castillo y Compartes fue declarada inadmisible al estimarse que:

> *En principio, debemos señalar que, no obstante, a que el presente decreto tiene un alcance general, al crearse un parque nacional para la conservación de los recursos naturales y la protección de las áreas que en él se delimitan, lo que persiguen los accionantes es un interés particular, pues reclaman la nulidad del mismo en lo referente a las parcelas de su propiedad, que quedaron comprendidas como áreas protegidas dentro del Parque Nacional Punta Espada.*
>
> *Tanto es así, que la disposición impugnada en la presente acción directa en inconstitucionalidad, artículo 15 del Decreto núm. 571-09, de siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), en su aplicación solo propende a la creación del Parque Nacional Punta Espada, estableciendo sus zonas de amortiguamiento y las parcelas que la conforman, dentro de las cuales quedaron comprendidas las parcelas cuya propiedad alegan los accionantes.*

> *Cabe destacar, que si bien en virtud de lo antes expuesto la presente acción directa en inconstitucionalidad incoada por los señores Marcelino Rodríguez Castillo, Juan de Dios Rodríguez Castillo, Pedro Rijo Castillo, Loreto Santillán y Antonio de Icco contra el Decreto núm. 571-09, de siete (7) de agosto de dos mil nueve (2009), debe ser inadmitida por tratarse de un acto administrativo de carácter particular que están sujetos al control jurisdiccional de lo contencioso administrativo y no de la jurisdicción constitucional, debemos señalar que la decisión final que emita esa jurisdicción estará sujeta al control de constitucionalidad ante este órgano de justicia especializada a través del recurso de revisión constitucional de sentencias instituido en el artículo 53 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, razón por la cual ninguna de las actuaciones a las que se contrae la presente sentencia escaparía del control de la justicia constitucional.*

4. Para solucionar el caso planteado, el Tribunal citó los precedentes de la sentencias TC/0051/12 y TC/0041/13, que establecen lo siguiente:

> *9.3 En lo referente a la naturaleza del control concentrado de constitucionalidad, este tribunal ha fijado el criterio a partir de la Sentencia TC/0051/12, del diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), de que el mismo, como proceso constitucional, está reservado únicamente para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley*

núm. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general (…). (Precedente constitucional de la Sentencia TC/0051/12 del diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012).

9.5 (…) Los actos administrativos de carácter normativo y alcance general son susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa, pues al tratarse de un control abstracto o de contenido de la norma, el tribunal constitucional verifica si la autoridad pública responsable de producir la norma observó los valores, principios y reglas de la Constitución de la República y del bloque de constitucionalidad; […] los actos administrativos de efectos particulares y que sólo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales (Art. 75 de la Ley No. l37-11) o por la jurisdicción contenciosa-administrativa en caso de violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias (Art. 53 de la Ley No. 137-11), por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional; Los actos administrativos producidos en ejecución directa e inmediata de la Constitución y en ausencia de una ley que los norme, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnado mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena

> *realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional, el tribunal debe verificar el cumplimiento íntegro y cabal del mandato constitucional.* (Precedente constitucional de la Sentencia TC/0041/13 del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013).

5. Los actos administrativos de carácter normativo y efecto general crean, declaran, modifican o extinguen situaciones jurídicas y se integran a la legislación o regulación como fuente de derecho, es por ello, que al decretarse la no conformidad de la norma con los principios y valores de la Constitución como consecuencia del control abstracto realizado, son excluidos del ordenamiento jurídico afectando a terceros ajenos al proceso que culminó con la sentencia; por el contrario, los de efecto particular, según afirma BREWER-CARÍAS, *"(...) son de contenido no normativo, y éstos, a su vez, pueden ser o actos generales, dirigidos a un grupo determinado o determinable de personas, o actos individuales, siempre dirigidos a un solo sujeto de derecho"*[1]

6. A mi juicio, podría suscitarse una controversia conceptual respecto del mandato constitucional expreso del legislador a examinar la constitucionalidad de los decretos, aún más, supongamos que el acto cuestionado mediante la acción directa en inconstitucionalidad comporte, en principio, apariencia de efectos particulares, sin embargo permee en la colectividad debido al derecho fundamental envuelto, como sería el caso de los derechos colectivos -medio ambiente, preservación de un patrimonio cultural o histórico, conservación de

[1]BREWER-CARÍAS. *Los Actos Administrativos Normativos como fuente del Derecho en Venezuela, con especial referencia a los Reglamentos Ejecutivos.* Recuperado de https://allanbrewercarias.com/wp content/uploads/2009/09/1053.-605-Los-actos-administrativos-como-fuente-de-derecho-Foro Iberoamericano -Panam%C3%A1-sept-2009.doc.pdf

la flora o la fauna, por mencionar algunos-, o que su ejecución trascienda el plano particular, como sería una resolución dictada por un órgano que tenga por objeto la aprobación de un contrato marco suscrito entre dos personas jurídicas reguladas y cuyas cláusulas normativas a su vez sean aplicadas a los contratos que se celebren entre estas y los terceros; situaciones que harían admisible la acción directa de inconstitucionalidad a fin de valorar las pretensiones del accionante y determinar si ciertamente el acto impugnado riñe con los principios, valores y normas constitucionales.

7. En efecto, en la especie, si bien este Colegiado ha establecido que: *"(…) el presente decreto tiene un alcance general, al crearse un parque nacional para la conservación de los recursos naturales y la protección de las áreas que en él se delimitan, lo que persiguen los accionantes es un interés particular, pues reclaman la nulidad del mismo en lo referente a las parcelas de su propiedad, que quedaron comprendidas como áreas protegidas dentro del Parque Nacional Punta Espada"*; en asimetría interpretativa al criterio de este colegiado, el artículo 185.1 de la Constitución, no distingue sobre la naturaleza del acto objeto de examen y solo dispone que la acción directa de inconstitucionalidad se interpone en contra de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, sin precisar, como hemos apuntado, si el análisis de admisibilidad está sujeto al efecto particular o general del acto en cuestión, aspecto que tampoco se determina en el artículo 36 de la Ley núm. 137-11.

8. En ese sentido, convendría que este Tribunal considerara nuevos criterios para el examen de los actos que se atacan por vía del control concentrado, para evitar un ejercicio ineficaz de los roles que le asigna el artículo 184 de la Carta Sustantiva a este Tribunal, de garantizar la supremacía de la Constitución, defender el orden constitucional y proteger los derechos fundamentales.

9. Para el suscribiente de este voto, el Tribunal Constitucional desempeña las funciones citadas anteriormente velando por la supremacía constitucional en los pronunciamientos de los tribunales del Poder Judicial en materia constitucional y procurando preservar la coherencia jurisprudencial, al tenor de los recursos y acciones sometidos a su escrutinio; y ejerce también la justicia constitucional sancionado los textos que entren en conflicto con la Constitución, en apego a los procesos y procedimientos puestos a su disposición.

10. Ahora bien, ese ejercicio requiere de un análisis exhaustivo de la cuestión planteada por parte de este Colegiado, de modo que, lejos de supeditarse a la mera aplicación automática de los precedentes constitucionales que ha venido desarrollando y de la doctrina constitucional comparativa, considere si las circunstancias fácticas de los casos que le son sometidos ameritan una construcción jurisprudencial distinta que se constituya en una excepción al criterio de que solo los actos de carácter normativo y general son susceptibles de ser impugnados por esta vía.

11. Un ejemplo de ello es la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Ramón Licinio Vargas Hernández en contra del Decreto núm. 391-12 del 28 de julio de 20122 que declaró de utilidad pública e interés social las parcelas núm.1583 y 1584 del Distrito Catastral núm. 5, municipio Luperón, Puerto Plata; caso en el cual, pese a afectar los derechos a la propiedad, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica del accionante, este Tribunal consideró en la sentencia TC/0127/133 que *[…] en presencia de una acción directa de inconstitucionalidad contra un acto estatal de efectos particulares, cada vez que esté comprobado o exista la presunción grave de que ha sido producido con dolo, es decir, con el propósito deliberado de violar la Constitución, dicha acción debe ser admitida, pues esta solución,*

que se constituye en excepción a la jurisprudencia constitucional de que dicho recurso está reservado para los actos estatales de efectos generales, es la más adecuada en la misión de este tribunal constitucional de defender la vigencia del estado social y constitucional de derecho.

12. En la sentencia TC/0073/12 del veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012), este Tribunal estimó que el acto atacado se había dictado en ejercicio directo de poderes y competencias establecidas en normas infraconstitucionales y que por consiguiente correspondía a la jurisdicción contencioso administrativa dirimir las cuestiones de legalidad suscitadas como consecuencia de esos actos, delo que pudiera interpretarse, que los actos emitidos derivados de las facultades y competencias consagradas en la Constitución sí serían objeto del control abstracto de constitucionalidad; sin embargo, precisa este Colegiado en la sentencia TC/0041/13 del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), que esos actos ejecutados por un mandato directo e inmediato de la Constitución, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional, siempre que no exista una ley que norme dichos actos.

13. Atendiendo a lo anterior, en la sentencia TC/0189/15 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015), el Tribunal admitió la acción directa en inconstitucionalidad en contra del Decreto núm. 487-08 del veintidós (22) de diciembre de dos mil ocho (2008) que había concedido el beneficio de indulto a los señores Vivian Lubrano, Pedro Franco Badía, Casimiro Antonio Marte Familia, Gervasio De La Rosa y Milcíades Amaro Guzmán, sobre la base de

que se trataba de un acto dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución, a pesar del efecto particular que comportaba dicho acto.

14. Por todo lo anterior, a mi juicio, es relevante que *a prima facie* esta Corporación establezca una ruta en la que primero examine los efectos del decreto y si advierte que vulnera groseramente un derecho fundamental previsto en la Constitución o su mandato, opere como garante de la supremacía constitucional en la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales, que son sus postulados perennes.

Firmado: Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), que establece: *"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",* presentamos un voto salvado, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. En la especie, los señores Marcelino Rodríguez Castillo, Juan de Dios Rodríguez Castillo, Pedro Rijo Castillo, Loreto Santillan y Antonio de Icco, interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad, la cual fue declarada

inadmisible por este plenario mediante la sentencia respecto a la cual presentamos el presente voto.

2. Esta juzgadora, si bien está de acuerdo con la sentencia de marras salva su voto respecto a varios aspectos de la misma, asuntos que desarrollaremos en lo adelante.

3. En este sentido, discrepamos y presentamos esta posición particular en relación a: i) Sobre la ausencia del análisis sobre la legitimación activa o calidad del accionante que materializa un rompimiento al orden lógico procesal y; ii) Sobre la manifiesta incoherencia en las motivaciones respecto a la naturaleza del acto impugnado.

i) Sobre la ausencia de análisis sobre la legitimación activa o calidad del accionante, que materializa un rompimiento del orden lógico procesal

4. En la decisión adoptada por la mayoría calificada de este pleno, y específicamente en acápite II de la decisión intitulado "Consideraciones y fundamentos del Tribunal Constitucional", y que contiene las motivaciones del fallo, se incurre en un error lógico procesal, pues luego de efectuar mandatorio análisis de la competencia de este plenario, se obvia abordar otro asunto orden público, carácter procesal y determinante preliminar para el apoderamiento y conocimiento de un asunto, que es el análisis de la calidad jurídica del impetrante para accionar en justicia, en este caso, del accionante en inconstitucionalidad.

5. Quien suscribe el presente voto no está de acuerdo con el modo en que se consignó y organizó la sentencia de marras en términos de redacción y respuesta procesal. Es decir, si observamos la decisión adoptada por la

mayoría de este plenario, en la cual, tal como expusimos previamente, se pasa del análisis competencial al análisis del contenido y carácter del acto administrativo impugnado, soslayándose de forma olímpica tratar el aspecto de la calidad del accionante; asunto que. si bien desde nuestra óptica, y como expondremos a continuación, es propio de cada ciudadano de la nación, no menos cierto de que conformidad con el artículo 184.1 de la Carta Magna, así como del artículo 37 de la ley 137-11, debe efectuarse un análisis de la calidad del accionante para determinar la admisibilidad de la acción, asunto obviado en esta decisión.

6. Toda sentencia emanada por el Tribunal Constitucional debe cumplir con la función pedagógica de informar y orientar a la comunidad jurídica y a la ciudadanía en general de las reglas y procedimientos que deben observarse en todos los procesos, sean estos jurisdiccionales o administrativos, y ello se logra con un desarrollo armónico y ordenado de lo que doctrinalmente se denomina orden lógico procesal, de lo que carece la sentencia que origina el presente voto, tal y explicamos previamente.

7. En ese orden de ideas, nuestra posición jurídica respecto a la calidad para interponer una acción directa en inconstitucionalidad es que toda persona o ciudadano cuyos derechos y bienes estén regidos por la Constitución dominicana, tiene calidad o legitimación activa para interponer una acción directa de inconstitucionalidad.

8. Es decir, que, como regla general, todo ciudadano dominicano cuenta con legitimidad activa o calidad para interponer una acción directa de inconstitucionalidad, por cuanto el propio principio de supremacía de la Constitución legitima su interés para atacar una norma jurídica

infraconstitucional constitucional de carácter general que considere inconstitucional.

9. En este sentido, desarrollaremos este apartado del voto exponiendo: a) Sobre el principio de la Supremacía de la Constitución como criterio de apertura del interés legítimo y jurídicamente protegido, y; b) Sobre la participación ciudadana en el Estado Social y democrático de derecho: el ciudadano como guardián de la Constitución.

a. Sobre el principio de la Supremacía de la Constitución como criterio de apertura del interés legítimo y jurídicamente protegido

10. La Constitución de la República, en su artículo 6, define el principio de supremacía de la Constitución en los términos siguientes: *"Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetas a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución"*. (Subrayado nuestro).

11. El hecho de que el artículo 185, numeral 1, de la Constitución, establezca 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 (...) de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido"*, esto en modo alguno puede implicar o interpretarse como una limitante respecto del derecho y la calidad que tiene cualquier persona o ciudadano dominicano para impugnar en inconstitucionalidad una norma infraconstitucional, y por demás, sobreponerse o limitar un principio de la trascendencia iusfundamental y normativo - que se erige como basamento de todo el sistema constitucional y

que forma parte de las clausulas petras de nuestra Carta Magna - como lo es el principio de Supremacía de la Constitución.

12. Y es que, si la Constitución dispone que *"son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución",* este mandato le otorga legitimidad jurídica e interés legítimo a todo ciudadano dominicano para demandar o reclamar la expulsión de dicha norma del ordenamiento jurídico, sin que sea necesario que dicha persona tenga individualmente un derecho fundamental amenazado.

13. En este orden, resulta irrefutablemente cierto que de esta norma se deriva un mandato que otorga legitimidad jurídica e interés legítimo a todo ciudadano dominicano para demandar o reclamar la expulsión de todo acto legislativo o jurídico de alcance general del ordenamiento jurídico, sin que sea necesario que dicha persona tenga individualmente un derecho fundamental o adjetivo amenazado.

14. Más aun, el término "*interés legítimo y jurídicamente protegido*" como criterio de admisibilidad del control concentrado de constitucionalidad constituye un término indeterminado, no existiendo una acepción concreta del mismo, al cual, por ser un componente de un proceso constitucional deben aplicársele los principios propios del derecho procesal constitucional contenidos tanto en nuestra Carta Magna como en la ley 137-11, como son los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad, favorabilidad, inconvalidabilidad e informalidad.

15. Estimamos que de la repetida disposición del artículo 185.1 de la constitución, a la luz del principio de supremacía de la Constitución anteriormente citado y en función de los principios del derecho procesal

constitucional supraindicados, debe ser objeto de una interpretación abierta, extensiva, y no restrictiva o cerrada, lo cual se materializaría en la facultad de toda persona o ciudadano para impugnar una norma que considere inconstitucional; que directa o indirectamente, en lo inmediato o en lo mediato, genere o pudiere generar vulneraciones a disposiciones constitucionales, derechos fundamentales, y aún causar perjuicios en contra del propio Estado dominicano, o de segmentos poblacionales inconscientes de sus derechos constitucionales.

16. En esta misma dirección, que toda persona o ciudadano que esté regido por la Constitución dominicana, tiene legitimidad o calidad para velar por el respeto del orden constitucional y el principio de supremacía constitucional, por cuanto tiene un interés legítimo a que una norma de aplicación general que la transgreda, sea declarada inconstitucional y expulsada del ordenamiento jurídico, dado que ello constituye una garantía efectiva del respecto de sus derechos fundamentales y del Estado de derecho.

17. En definitiva, somos de opinión de que toda persona o ciudadano que esté regido por la Constitución dominicana, tiene legitimidad o calidad para velar por el respeto del orden constitucional y el principio de supremacía constitucional, pues según este propio plenario en su decisión núm. TC/0178/13, la supremacía constitucional es *"...un valor o principio del derecho constitucional que superpone la constitución de un país en un estrato jerárquicamente superior al de todo el sistema jurídico del mismo, considerándola como ley suprema, la cual rige su ordenamiento legal"*, consideración que permite reforzar nuestro criterio de que toda persona se encuentra revestida de un interés legítimo a que una norma de aplicación general que la transgreda, sea impugnada y expulsada del ordenamiento jurídico, pues constituye la acción directa en inconstitucionalidad el

mecanismo para garantizar, de forma efectiva la vigencia plena de la Supremacía de la Constitución, del respeto de los derechos fundamentales y del Estado de derecho.

b. Sobre la participación ciudadana en el Estado Social y democrático de derecho: el ciudadano como guardián de la Constitución.

18. En todo sistema de organización donde impere un Estado social y democrático de derecho, debe garantizarse una participación activa de su población en toda decisión y/o debate público, ya sea político, jurídico, social o cultural, pues este nuevo tipo de Estado ensancha y amplifica las facultades participativas, y a la vez profundiza el grado de incidencia e intervención del ciudadano respecto de las políticas públicas y las decisiones jurídico-normativas.

19. Tal como ha sostenido este tribunal al tratar y desarrollar la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, en este tipo de estado *"…es función esencial la protección efectiva de los derechos de las personas, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva dentro de un marco tanto de libertad individual como de justicia social que sean compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas…".*

20. La estrecha relación entre Estado Social y Democrático de Derecho, Soberanía, y participación ciudadana, se refleja igualmente en el artículo 2 de nuestra norma de normas, que dispone que *"La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o en forma directa, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes."*

21. Tema al cual, no pocos pensadores y doctrinarios, así como la jurisprudencia comparada, han dedicado escritos, ideas y trascendentes decisiones, destacándose por ejemplo lo sostenido por uno de los padres de la teoría de la Constitución, Jean Jacques Rosseau, quien subrayo en su obra que el pueblo existe antes que el gobierno y que el pueblo crea el gobierno, a lo cual agregamos nosotros, que delega en los gobernantes la adopción e instauración del ordenamiento jurídico que debe regirlos.

22. En esta misma dirección, sostiene Jaime Araujo Rentería que *"la democracia es el gobierno del pueblo, el poder del pueblo. Es una forma de ejercicio del poder donde el gobernante tiene que dar cuenta de su gestión al gobernado que es el titular del poder"*, aspecto que también ha abordado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán, que, en su sentencia de la Segunda Sala, del 2 de marzo de 1977 – (2 BvE 1/76) apunto que *"En la democracia liberal (…) todo poder estatal emana del pueblo*".

23. Todo lo supra indicado coincide con un criterio jurisprudencial propio de la Suprema Corte de Justicia del año 1998 – en ese momento nuestro juzgador constitucional - posteriormente variado, que reconocía el papel participativo del ciudadano en la verificación de la regularidad constitucional en el dictado de disposiciones legislativas adoptadas por el Estado, refiriéndonos el notable iuspublicista dominicano Eduardo Jorge Prats que:

> *…al consagrar la Asamblea Revisora de la Carta Magna en 1994 el sistema de control concentrado de constitucionalidad (…) para conocer de la constitucionalidad de las leyes, es evidente que no está aludiendo a la ley en sentido estricto; esto es, a las disposiciones de carácter general y aprobadas por el Congreso Nacional y promulgadas por el Poder Ejecutivo, sino a la norma social obligatoria que emane de*

cualquier órgano de poder reconocido por la Constitución y las leyes, pues, aparte de que el artículo 46 no hace excepción ni distinción al citar los actos de los poderes públicos que pueden ser objeto de una acción en nulidad o inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia, como guardiana de la Constitución de la República y del respeto de los derechos individuales y sociales consagrados en ella, está en el deber de garantizar , a toda persona, a través de la acción directa, su derecho a erigirse en centinela de la conformidad de las leyes, decretos, resoluciones y actos en virtud del principio de la supremacía de la Constitución. (S.C.J. No.1, del 6 de agosto de 1998. B.J 1053.4). (Subrayado nuestro).

24. Criterio que esta juzgadora entiende es el ajustado a la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho que plasma nuestra norma normarum, pues si el detentador real del poder político y centro de toda decisión jurídica es el ciudadano, que es quien delega en los poderes constituidos la facultad de estos adoptar las reglas del ordenamiento jurídico, debe asimismo conservar la facultad de ejercer los mecanismos de control y conformidad de estas disposiciones jurídicas frente a la máxima norma del ordenamiento jurídico, que es la que, en el fondo, rige todo el accionar y constituye el andamiaje y soporte normativo del Estado.

25. Si bien el ciudadano delega al constituyente y/o asambleísta revisor para que en su representación adopte la Carta Magna, y fije a través de esta las normas que habrán de regir en el territorio nacional, que organizan nuestras instituciones, que consagran los derechos fundamentales, este ciudadano no pierde ni debe perder el derecho a verificar, invocar y reclamar cualquier trasgresión al texto constitucional adoptado, contando en tal sentido con el mecanismo de control y confrontación de la regularidad de las leyes y normas

de alcance general frente al ordenamiento mediante el cual decidió organizarse en constitución.

26. En esta dirección, debemos subrayar lo que ya ha establecido este plenario - al margen de las disquisiciones procesales entre las que se encuentra el tema de la legitimación activa - en decisiones anteriores respecto a que se persigue respecto al fondo del control concentrado de constitucionalidad, sosteniendo este tribunal que "*lo que valora el tribunal, al enjuiciar la constitucionalidad de una ley, es que quede asegurada la supremacía de la Constitución y la conformidad con la misma de la ley*", agregando en este propio precedente que:

> *…**la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad,** o sea, se realiza con independencia de la aplicación concreta en la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen, con lo cual este modo de control se diferencia del que es propio del amparo dado que en este último se verifica la substanciación de un juicio en que se dicta una sentencia que surte efectos exclusivamente en la esfera jurídica de quien participa en ese juicio. **En cambio, en un proceso de acción directa en inconstitucionalidad el Tribunal se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la Constitución**.* (El subrayado y las negritas son nuestros)

27. Todo lo previamente indicado, nos conduce a concluir en que debe operar una variación inmediata en relación al criterio interpretativo del interés jurídico y legítimamente protegido, y así dar contenido dogmático a la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, al principio de la Supremacía constitucional, y a los derechos de participación democrática de

los ciudadanos, pues estos en el fondo son los guardianes - o en palabras de la Suprema Corte de Justicia - centinelas, del respeto, prevalencia y superioridad del texto constitucional, debiéndose adoptar en República Dominicana el criterio iusconstitucional de la acción popular de inconstitucionalidad.

28. En ese orden de ideas, en un trabajo titulado "Acción popular de inconstitucionalidad", Ernesto Rey Cantor señala: "*la acción es popular porque la podrá ejercer cualquier ciudadano del pueblo. Ello resalta su carácter democrático y, a su vez, se considera como una de las vías de la participación en la democracia; por consiguiente, su ejercicio es eminentemente de carácter político, porque el pueblo por medio de un ciudadano podrá cuestionar los actos normativos que expiden los gobernantes, cuando sean violatorios de los derechos constitucionales (fundamentales, económicos, sociales, culturales, colectivos, etc.)".* (Subrayado nuestro).

29. En el citado trabajo se reconoce la visión del procesalista uruguayo Eduardo J. Couture, en el sentido de que este logró desentrañar la acción popular de inconstitucionalidad del contenido del artículo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en París el 1 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuyo texto consigna lo siguiente: "*Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal".*

30. En efecto, Couture y otros eminentes y reputados procesalistas como Jaime Azula Camacho, han establecido que la acción de inconstitucionalidad reviste un carácter público, no privado o particular, sosteniendo lo siguiente:

"Esta afirmación se funda en la circunstancia de que si bien la acción es ejercida por el particular – y por tanto, desde ese punto de vista puede considerarse como de carácter rigurosamente privado -, en la efectividad de ese ejercicio está interesada toda la comunidad, lo que le da la calidad de pública (...). Este vocablo no se toma en el sentido de que la acción puede ejercerla cualquier persona, sino que su finalidad es satisfacer intereses de carácter general". (Subrayado nuestro).

31. Asimismo, en el citado trabajo también se resalta la opinión de Joaquín Brage Camazano, quien en su obra "La acción de inconstitucionalidad", cita, a su vez, la docta opinión que formulara el célebre jurista austríaco Hans Kelsen sobre la naturaleza de dicha acción, sosteniendo lo siguiente:

> *(...) esta legitimación popular, conocida en la doctrina germana como popularklage, fue tenida en cuenta por Kelsen, quien vino incluso a reconocer, ya a la altura de 1928, su superioridad teórica, al señalar que: ciertamente la mayor garantía sería la de establecer un actio popularis; el tribunal debería examinar la regularidad de los actos sujetos a su jurisdicción, en particular las leyes y reglamentos, ante la demanda de cualquiera. De este modo, el interés político en la eliminación de los actos irregulares vendría sin duda satisfecho del modo más pleno. (Subrayado nuestro)*

32. El carácter eminentemente popular de la acción directa en inconstitucionalidad también es reconocido por el notable constitucionalista dominicano Eduardo Jorge Prats en los términos siguientes:

> *La acción directa en inconstitucionalidad es de carácter eminentemente popular porque está destinada fundamentalmente a la defensa del*

> *interés público, el restablecimiento del imperio de la constitucionalidad, mediante la anulación de las normas o actos inconstitucionales. Este carácter popular de la acción en inconstitucionalidad ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia al conceptuar la condición de parte interesada en el sentido más amplio del término*... (Subrayado nuestro).

33. Y es que, si la soberanía radica en el pueblo, tal como establece el artículo 2 de la Constitución dominicana, en modo alguno se debe privar a ese pueblo el poder ejercer el derecho de reclamar que sea expulsada del ordenamiento jurídico una norma que, aunque emitida por los poderes públicos, sea contraria al orden constitucional en el cual ha decidido vivir en sociedad, conforme el mandato dado al poder constituyente.

34. En síntesis, entendemos que todos los ciudadanos dominicanos son guardianes del texto constitucional, pues son los verdaderos depositarios y detentadores del poder político y de la soberanía nacional, y en este orden, si bien transfieren y delegan su representación tanto en originales y derivados, así como en legisladores, para que adopten el ordenamiento jurídico del Estado, esta delegación no implica la pérdida de su poder originario, que se manifiesta en la posibilidad de controlar la efectividad normativa, velar por el respeto y vigencia plena de los textos jurídicos adoptados, en especial de la norma suprema del Estado.

ii) Sobre la manifiesta incoherencia en las motivaciones respecto a la naturaleza del acto impugnado.

35. Como explicaremos a continuación, en la parte motivacional de la decisión de marras se incurre en una manifiesta y grave incongruencia

motivacional, que exterioriza a su vez una violación al derecho a la debida motivación.

36. Así las cosas, en el fallo respecto al cual efectuamos el presente voto particular se sostiene lo siguiente:

> *9.8. En principio, **debemos señalar que, no obstante, a que el presente decreto tiene un alcance general,** al crearse un parque nacional para la conservación de los recursos naturales y la protección de las áreas que en él se delimitan, lo que persiguen los accionantes es un interés particular, pues reclaman la nulidad del mismo en lo referente a las parcelas de su propiedad, que quedaron comprendidas como áreas protegidas dentro del Parque Nacional Punta Espada.*
> *(…)*
>
> *9.10. Cabe destacar, que si bien en virtud de lo antes expuesto **la presente acción directa en inconstitucionalidad (…) debe ser inadmitida por tratarse de un acto administrativo de carácter particular** que están sujetos al control jurisdiccional de lo contencioso administrativo y no de la jurisdicción constitucional."* (Los subrayados son nuestros)

37. Como se puede observar, en uno de los párrafos anteriores y subsiguientes, se afirma por un lado que el acto administrativo impugnado (decreto) tiene un alcance general. Sin embargo, en el propio proyecto, y de forma posterior, se sostiene que se trata de un acto administrativo de alcance particular, sujeto al control jurisdiccional de lo contencioso administrativo.

38. Tal y como lo cita este tribunal constitucional en la Sentencia TC/0178/15, la Corte Constitucional de Colombia, mediante el Auto núm. 123/12, del siete (7) de febrero de dos mil doce (2012), párrafo 2.2.2.3, en conocimiento de una revisión de tutela, sostuvo:

> *…Resulta un lugar común afirmar que deben motivarse las decisiones judiciales que pongan fin a una actuación judicial y definan con carácter de cosa juzgada una controversia, pues si bien es cierto el juez tiene autonomía para proferir sus sentencias, no lo es menos que esa autonomía no lo faculta para fallar en forma arbitraria ni para resolver los conflictos sin el debido sustento legal y constitucional.*
>
> *Sobre la importancia de la congruencia de las sentencias, la jurisprudencia constitucional ha advertido que "un elemento esencial de la validez de las providencias judiciales tiene que ver con la necesaria congruencia que debe existir entre la parte resolutiva y la parte motiva, así como entre los elementos fácticos obrantes en el expediente y las consideraciones jurídicas que se elaboran a su alrededor"(7) Entonces, si la validez de la sentencia y la legitimidad de sus decisiones se encuentran en la motivación, es lógico concluir que la incongruencia entre la decisión y la motivación desconoce el debido proceso constitucional.*

39. En esta misma dirección se pronunció este Tribunal Constitucional en la sentencia núm. TC/0516/15, donde sostuvimos que:

> *…la debida motivación de las decisiones es una de las garantías del derecho fundamental a un debido proceso y de la tutela judicial efectiva, consagrados en las disposiciones de los artículos 68 y 69 de la*

> *Constitución, lo que, en síntesis, implica la existencia de una correlación entre el motivo invocado, la fundamentación y la propuesta de solución; por lo que, no basta la mera enunciación genérica de los principios sin la exposición concreta y precisa de cómo se produce la valoración de los hechos, las pruebas y las normas previstas que se aplicarán.*

40. En el caso específico de esta decisión, la incongruencia indicada manifiesta también una trasgresión a la seguridad jurídica, pues esta decisión resulta incongruente e incoherente con decisiones previas de esta corporación constitucional, como lo es por ejemplo Las motivaciones previamente indicadas contradicen varios precedentes de este Tribunal, como por ejemplo, la sentencia núm. TC/0905/18, donde en un caso análogo respecto a la naturaleza del acto impugnado sostuvimos:

> *10.1. El Tribunal Constitucional considera pertinente establecer que, de acuerdo con el art. 6 del decreto impugnado, esta disposición declara de utilidad pública e interés social los terrenos comprendidos dentro de los límites del Parque Nacional Manolo Tavárez Justo. Cabe destacar, sin embargo, que el objeto principal de dicha disposición no constituye per se un acto particular de expropiación, sino la creación de un parque nacional como área protegida, cuestión que constituye el núcleo fundamental de la presente acción directa de inconstitucionalidad."*

41. Es decir, que las motivaciones de esta decisión no solo contienen una incongruencia motivacional, sino que a su vez contradice precedentes de este Tribunal, y que desde nuestra óptica, y en virtud del articulo 31 de la ley 137-11 y en función de la fuerza normativa de las decisiones de este interprete constitucional *"Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose de*

su precedente, debe expresar en los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión las razones por las cuales ha variado su criterio".

Conclusión.

Que tal como lo que se expuso anteriormente, esta juzgadora estima que la sentencia la cual ejercemos el presente voto salvado, debió seguir un orden lógico procesal, y luego de analizar lo relativo a la competencia de este plenario pasar a analizar, en función de la Constitución y la Ley 137-11, lo relativo a la calidad del accionante para interponer la acción directa juzgada.

En este mismo orden, consideramos que toda persona o ciudadano dominicano tiene legitimidad activa o calidad jurídica para incoar una acción directa de inconstitucionalidad, pues por su mera condición de detentador originario de la Soberanía y del poder político, cuenta con un interés legítimo para procurar que una norma de aplicación general que vulnere la Constitución sea declarada inconstitucional, pues esto constituye una garantía efectiva del respeto del texto constitucional, sus derechos fundamentales y del Estado de derecho que se deriva del principio de supremacía constitucional, y porque la acción directa en inconstitucionalidad, como ha quedado demostrado, es una acción de naturaleza abstracta y eminentemente pública, por cuanto lo que persigue es que se satisfagan intereses de carácter general, al procurarse por esa vía que las normas infraconstitucionales sean expulsadas del ordenamiento jurídico, preservándose con ello los principios, valores, postulados y mandatos establecidos en la Carta Magna.

Finalmente, entendemos que la decisión de marras contiene un grave y manifiesta incongruencia motivacional, que se traduce en una violación al debido proceso y a la seguridad jurídica, pues por una parte señala que el acto

administrativo objeto de la acción es de carácter general, por otro lado, señala que es de carácter particular, y a su vez, y sin explicarlo ni expresarlo en sus fundamentos, se aparta de precedentes previos respecto al mismo tema.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO MIGUEL VALERA MONTERO

1. Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la presente decisión y conforme a la posición sostenida en la deliberación del caso, hacemos constar nuestro voto salvado. Pese a estar de acuerdo con la parte decisoria o resolutiva, no compartimos los motivos desarrollados para fundamentar la misma. 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 que: *"Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido".*

2. En general, no coincidimos con la mayoría en cuanto a proceder a inadmitir la acción que nos ocupa sin que primero sea examinado la existencia de legitimación activa por parte de los accionantes, pasando directo a inadmitir la acción contra el artículo 15 del Decreto núm. 571-09 de fecha siete (7) de agosto del 2009.

3. Entendemos que el Tribunal debió primero establecer la legitimación activa de los accionantes previo a inadmitir por la causa anteriormente indicada y con la cual coincidimos, por lo cual el presente voto salvado tiene también como fin ratificar nuestra posición respecto a la legitimación activa de los accionantes en inconstitucionalidad, pues somos de opinión que aquellos accionantes de nacionalidad dominicana tenían legitimación activa por su condición de ciudadanos dominicanos. No obstante lo anterior, cabe aclarar que uno de los accionantes es extranjero residente y, como tal, en relación al mismo, el Tribunal debió evaluar si el mismo demostró tener un interés legítimo y jurídicamente protegido que, contrario al de los ciudadanos, a nuestro entender requeriría demostrar la titularidad 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, y que dicha violación y consecuente prejuicio se fundamenten en una pretendidamente constitucional, es decir, una norma en cuyo no mantenimiento (o declaratoria de inconstitucionalidad) tenga interés, requisitos que, en el caso que nos ocupa, se cumplían.

4. En razón de lo anterior, adicionalmente reiteramos nuestra posición de que los ciudadanos dominicanos accionantes ostentan interés legítimo en tanto que se procura proteger la supremacía constitucional al impugnar normativas que tengan un sentido contrario a lo dispuesto en la Constitución; y, de igual manera, tienen un interés jurídicamente protegido en la medida en que esta protección del contenido de la Constitución es, fundamentalmente, un derecho subjetivo que le asiste a todo ciudadano dentro de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. En consecuencia, ratificamos en iguales términos y alcance, en lo que respecta a personas físicas, nuestro voto salvado expresado en las Sentencias TC/0088/19, TC/0092/19 y TC/0214/19, lo cual, conjuntamente al análisis de legitimación respecto al extranjero residente

accionante, debió establecer el Tribunal Constitucional previo a inadmitir por las razones indicadas en esta sentencia.

Firmado: Miguel Valera Montero, Juez

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

Julio José Rojas Báez
Secretario