



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0362/19

Referencia: Expediente núm. TC-01-2013-0073, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Víctor Díaz Rúa contra el párrafo III del artículo 85 del Código Procesal de la República Dominicana, promulgado por la Ley núm. 176-02, del diecinueve (19) de julio de dos mil doce (2002).

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 Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto, presidente en funciones; José Alejandro Ayuso, 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 185.4 y 277 de la Constitución, y 9 y 53 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), dicta la siguiente sentencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la resolución impugnada

La disposición legal objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad es el párrafo III del artículo 85 del Código Procesal Penal de la República Dominicana, el cual reza lo siguiente:

Art. 85.- Calidad. La víctima o su representante legal puede constituirse como querellante, promover la acción penal y acusar en los términos y las condiciones establecidas en este Código (...)

En los hechos punibles cometidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, y en las violaciones de derechos humanos, cualquier persona puede constituirse como querellante.¹ (...)”.

2. Pretensiones del accionante

2.1. El accionante, señor Víctor Díaz Rúa, mediante instancia depositada el ocho (08) de noviembre de dos mil trece (2013), interpuso una acción directa de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

2.2. El impetrante formuló dicha acción con el propósito de que se declare la inconstitucionalidad del párrafo III del artículo 85 del Código Procesal Penal de la República Dominicana, por alegadamente transgredir la disposición contenida en el artículo 22.5 de la Constitución de la República Dominicana, al otorgarle al denunciante de un hecho punible cometido por funcionarios

¹ Parte de la norma que se impugna en inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

públicos en el ejercicio de su función o con ocasión de ella, la calidad de víctima, confiriéndole el derecho a constituirse en querellante.

3. **Infracciones constitucionales alegadas**

3.1. El accionante invoca la inconstitucionalidad del párrafo III del artículo 85 del Código Procesal de la República Dominicana por vulnerar el artículo 22.5 de la Constitución de la República Dominicana del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), el cual dispone lo siguiente: *Derechos de la ciudadanía. Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.*

4. **Hechos y argumentos jurídicos del accionante**

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

a. En sentido general, la norma adjetiva posterior que contradice la Constitución carece de validez o simplemente es nula de pleno derecho. Pero hay otras normas, que también son nulas de pleno derecho, cuando la Constitución posterior las contradice: son las normas preconstitucionales contrarias, lo que produce por la llamada fuerza normativa de la Constitución, que es el caso ocurrente: la Constitución dominicana, proclamada el 26 de enero de 2010, contradujo la parte del párrafo III del artículo 85 del Código Procesal Penal que previamente había sido promulgado desde el 19 de julio de 2002.

b. En efecto, la fuerza normativa de una Constitución, implica que se debe tener por inválida, derogada o nula, expresa o tácitamente, todo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho anterior que se le oponga, porque debe prevalecer el texto constitucional sobre aquello que le contradiga o no concuerde con ella porque además de ser una norma posterior, también es superior, razón más que suficiente para ser observada por todos los órganos inferiores.

c. En el caso que nos concierne no hay duda razonable sobre la contradicción existente, porque existe una diferencia abismal entre querrellarse y promover la acción penal que es un acto de voluntad; y otra, el derecho de presentar una denuncia, tal y como ahora lo prevé el artículo 22.5 de la Constitución dominicana; de tal suerte que no cabe otra interpretación que la que fuese favorable a la norma constitucional, so pena de transgredir el principio de máxima efectividad de la misma.

*d. De todo lo anterior podemos colegir que, si bien la ciudadanía posee un derecho, y un deber u obligación, otorgado por el constituyente que consiste en alertar a la autoridad competente de la posible comisión de una falta por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones — lo cual no está en discusión-, ese derecho constitucional solo puede ser ejercido estrictamente como lo plantea dicha carta magna —a través de una denuncia-, y no como lo contempla la norma del Código Procesal Penal que quedó invalidada es nula: i) a causa de la aplicación inmediata de la Constitución; ii) por haber sobrevenido una norma de mayor jerarquía, *lex superior*, iii) por dicha disposición constitucional ser de posterior vigencia, *lex posterior* y, iv) por contradecir la Constitución. (...)*

e. Ciertamente, según el artículo 262 del precitado Código Procesal Penal dominicano, denunciante es cualquier ciudadano que declara a la autoridad competente, el conocimiento —notitia criminis- de la existencia de la comisión de un delito sin ningún tipo de formalismo o rigurosidad, y acorde con el artículo 266 del mismo Código, carece de capacidad para



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

participar en el proceso; o sea, no es parte, ni incurre en responsabilidad, salvo la falsedad de la denuncia, Su denuncia es pues, un simple deber u obligación, no un derecho a constituirse como querellante. Es una mera declaración de conocimiento.

f. En efecto, según el artículo 267 del precitado Código Procesal Penal vigente, “la querrela es el acto por el cual las personas autorizadas por este código (la víctima según el Artículo 85, primer párrafo), promueven el proceso penal por acción pública o solicitan intervenir en el proceso penal ya iniciado por el ministerio público”. Es, por tanto, una declaración de voluntad, no una simple declaración de una persona que acude a la autoridad a ponerla en conocimiento de la comisión de un hecho punible, y tiene, por tanto, pues una participación activa y directa, con el único fin de lograr la condenación del imputado. Esto es, puede iniciar y ejercer la acción penal, convertirse en un sujeto procesal, y posee en el juicio todas las atribuciones de una parte, incluidas la de recurrir cualquier decisión que le perjudique o esté en desacuerdo...”

5. Alegatos de las partes intervinientes

En la especie intervinieron los señores Lic. Ricardo Díaz Polanco, Dr. Ángel Moreno Cordero y Lic. Félix Damián Olivares Grullón, en calidad de *Amicus Curiaes*; además, el Movimiento Cívico Ciudadanos contra la Corrupción (C3), la Fundación Primero Justicia, Inc., Participación Ciudadana (movimiento cívico no partidista).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.1. Opinión en calidad de *Amicus Curiaes* del Lic. Ricardo Díaz Polanco, Dr. Ángel Moreno Cordero y Lic. Félix Damián Olivares Grullón

Los señores Lic. Ricardo Díaz Polanco, Dr. Ángel Moreno Cordero y Lic. Félix Damián Olivares Grullón, en su opinión del veintitrés (23) de abril de dos mil catorce (2014), solicitan el Tribunal Constitucional que decida examinar el fondo de la acción sometida, en el uso y ejercicio de los derechos civiles y políticos, y al amparo de las previsiones del artículo 2 de la Constitución de la República Dominicana

Expresan que la acción directa de inconstitucionalidad sometida por el señor Víctor Díaz Rúa, o por cualquier otro funcionario, debe ser rechazada, ya que el párrafo III del artículo 85 de la Ley núm. 76-02, del diecinueve (19) de julio de dos mil dos (2002), que instituye el Código Procesal Penal, establece el mecanismo legal exigido constitucionalmente para que los ciudadanos puedan ejercer los derechos de participación activa y directa en la lucha en contra de la corrupción administrativa, y no es incompatible ni contrario al artículo 22.5 de la Constitución de la República.

En el caso de los derechos de los ciudadanos que se enuncia en el artículo 22 de la Constitución vigente, no tiene un carácter limitativo ni excluye otros derechos de igual naturaleza. Además, los poderes públicos, y en ese caso particular, el Tribunal Constitucional, debe interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos, y en caso de conflicto entre los derechos fundamentales está en la obligación de armonizar los bienes e intereses protegidos, para que prime el interés general por encima del interés particular, como lo establecen de modo expreso los artículos 8 y 74 de la propia Constitución.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por otra parte, la acción popular ejercida por los ciudadanos en los procesos judiciales en contra de la corrupción administrativa, ajustada a los procedimientos establecidos en la ley, en modo alguno desconoce el principio de oficiosidad del ejercicio de la acción pública ni constituye una circunstancia más gravosa para los derechos de los imputados, toda vez, que como lo dispone el artículo 302 del Código Procesal Penal, *el auto de apertura a juicio se puede dictar con base en la acusación del Ministerio Público o la del querellante. Cuando existe una contradicción manifiesta entre ambas acusaciones, el juez indica la disparidad a fin de que Ministerio Público y el querellante las adecuen a un criterio unitario.*

5.2. Opinión del Movimiento Cívico Ciudadanos contra la Corrupción (C3)

El Movimiento Cívico Ciudadanos contra la Corrupción (C3), mediante sus apoderados, Dr. Reemberto José de Jesús Pichardo Juan, Dra. Josefina Juan de Pichardo y el Lic. Hermes Leopald Guerrero Báez, en su opinión recibida en la Secretaría del Tribunal Constitucional el diecinueve (19) de diciembre de dos mil trece (2013), solicitan que se declare inadmisibile la acción directa en declaratoria de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 85 de la Ley núm. 76-02.

Sostienen que como la jurisprudencia constitucional es de aplicación *erga omnes*, entiéndase de aplicación general y vinculante a todas las personas físicas y jurídicas, así como contra las entidades estatales en virtud del artículo 184 de la Constitución de la República, somos de la hermenéutica constitucional que de aplicarse un fallo en contra del derecho a procesar las faltas y hechos punibles de los funcionarios públicos, el interviniente voluntario estará impedido y coartado de ejercer dicho derecho constitucional



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conocido doctrinariamente como control social, razones por las cuales la intervención voluntaria es procedente y está jurídicamente protegida.

Porque independientemente de que el artículo 85 de la Ley núm. 76-02, que instituye el Código Procesal Penal, difiera o no con la consideración e interpretación legal, que el Ing. Víctor José Díaz Rúa no goza de interés legítimo jurídicamente protegido para adquirir la legitimación procesal activa y calidad para accionar constitucionalmente, toda vez que él está impugnado y denunciando supuestos vicios constitucionales en una norma procesal penal que permite a cualquier persona incoar acciones penales contra funcionarios públicos supuestamente corruptos. No obstante a esto, en el momento en que el procesado judicialmente por las organizaciones no gubernamentales que se han querellado en su contra, ya él no era funcionario público, toda vez que fue destituido del Ministerio de Obras Publicas el dieciséis (16) de agosto de dos mil doce (2012) y la querrela de que se trata fue incoada después de su destitución, razón por la cual su acción directa de inconstitucionalidad deviene en inadmisibile por falta de calidad.

Inmediatamente el accionante en inconstitucionalidad es destituido del cargo que ocupaba, su interés para ejercer cualquier derecho como servidor o funcionario público, al momento de la interposición de la presente acción directa de declaratoria en inconstitucionalidad, ya el accionante en justicia no ostentaba la calidad de Ministro de Estado, razones por la cual la acción en declaratoria de inconstitucionalidad deberá ser declarada inamisible.

5.3. Opinión de la Fundación Primero Justicia

La Fundación Primero Justicia, mediante su abogado, Lic. Miguel Alberto Surún Hernández, en su opinión del veinticuatro (24) de marzo de dos mil catorce (2014), solicita que rechace en todas sus partes por improcedente, mal



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundada y carente de base legal el recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 85 párrafo III del Código Procesal Penal.

El presente recurso versa sobre la inconstitucionalidad del artículo 85 párrafo III, sobre la base de que nuestra Constitución (artículo 22 numeral 5), solo permite a la ciudadanía denunciar los actos dolosos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, a pesar de que esa misma Constitución establece que la enunciación de los derechos fundamentales no es limitativa, sino enunciativa; pero aun si parten de la premisa de que la Constitución autoriza solo a denunciar, eso en nada contradice el artículo 85 párrafo III, pues lo que hace dicha disposición es ampliar dicho derecho, no contradecirlo.

Porque para que una norma constitucional sea inconstitucional es necesario que de manera expresa contradiga la Constitución, cosa que en el presente caso, lejos de ocurrir, la complementa, pues es parte del sistema de veeduría y fiscalización que a favor del ciudadano consagra la Constitución, que encarga al ciudadano a través de los tribunales velar por la legalidad de los actos públicos, legalidad que garantiza y resguarda a través del correspondiente sometimiento por corrupción administrativa que el ciudadano puede interponer contra el funcionario ladrón; confirmado por el artículo 246 de la Carta Magna, que establece lo siguiente: *'el control y fiscalización sobre el patrimonio, los ingresos, gastos y uso de los fondos públicos se llevara a cabo por el Congreso Nacional, la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República, en el marco de sus respectivas competencias, y por la sociedad a través de los mecanismos establecidos en las leyes.*

Aplicando el criterio moderno de propiedad compartida de los bienes públicos, así como el de la teoría de ciudadanía, como miembro de una persona jurídica que se llama Estado, se debe admitir que cuando un funcionario público *ladrón, roba* fondos públicos, está robando una porción de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cada ciudadano, el cual en su calidad de víctima, directamente perjudicado, conserva el derecho de someter a dicho *ladrón* de fondos públicos, lo cual es inclusive confirmado por el artículo 83 del Código Procesal Penal, que dice: *La víctima. Se considera víctima: 3) a los socios, asociados o miembros, respecto de los hechos punibles que afectan a una persona jurídica, cometidos por quienes la dirigen, administran o controlan*”. Siendo el ciudadano miembro de la sociedad jurídica Estado dominicano, conserva todo el derecho de querellarse contra el administrador de los bienes de dicho Estado, es decir, los funcionarios públicos.

5.4. Opinión en calidad de interviniente voluntario de Participación Ciudadana (movimiento cívico no partidista)

El Movimiento Cívico Participación Ciudadana, en su opinión del diecinueve (19) de marzo de dos mil catorce (2014), solicita que se declare no contrario a la Constitución el párrafo III del artículo 85 del Código Procesal Penal, y en consecuencia, se declarare conforme a la Constitución.

Los ciudadanos son víctimas directas cuando un funcionario o servidor público sustrae recursos del patrimonio público, se apropia del dinero que no le pertenece y que en principio proviene de diversas fuentes, donde una mayor parte proviene de los impuestos que pagan los ciudadanos. Los ciudadanos son las víctimas porque sus derechos fundamentales son afectados por el incumplimiento del Estado en la prestación de los medios necesarios para el perfeccionamiento de forma igualitaria, equitativa y progresiva, máxime en Estados como el dominicano, donde cerca de la mitad de la población vive en pobreza y pobreza extrema.

La relación lógica y la conexión existente entre ciudadano, víctima, funcionario público y Estado es que si en los hechos punibles calificados



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como corrupción, la ciudadanía es la principal y la única perjudicada directamente, entonces cualquier persona debe estar facultada para querellarse e impulsar el proceso penal, asumiendo así la defensa de su interés legítimo y el interés colectivo violado, sin tener que estar para ello supedita a la iniciativa del Ministerio Público.

Por otro lado, se ha concentrado la atención sobre actos de corrupción y se ha obviado la facultad que otorga el párrafo III artículo 85 del Código Procesal Penal de querellarse ante cualquier violación de los derechos humanos, situación que adquiere más relevancia aún, ya que cuando se violan los derechos fundamentales se vulneran los derechos de la ciudadanía, y es esta la que debe querellarse porque actos de orden público y cualquier persona pueden manifestar su interés individual y colectivo de justicia.

Ser querellante implica una forma particular donde se es parte del proceso y se puede accionar contra la inercia y arbitrariedad del Ministerio Público. A pesar de que la Constitución reconoce la facultad de control y fiscalización de la ciudadanía de los recursos públicos, es la ley la que organiza las modalidades y formalidades. En este sentido la Constitución bajo ningún aspecto limita las facultades de la ciudadanía sobre el control de los fondos públicos ni muchos la manifestación de su interés para querellarse contra los funcionarios públicos por la comisión de actos de corrupción y de violación de los derechos humanos.

6. Intervenciones oficiales

En el presente caso intervinieron y emitieron opinión el procurador general de la República Dominicana, el Senado de la República Dominicana y la Cámara de Diputados.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.1. Opinión del procurador general de la República

El procurador general de la República, en su opinión del once (11) de diciembre de dos mil trece (2013), solicita que se proceda a rechazar dicha acción directa de inconstitucionalidad, por improcedente y mal fundada.

Sostiene que solo una interpretación restringida y descontextualizada del art. 22.5 de la Constitución puede llevar a entender que el ejercicio de un derecho enmarcado en la soberanía popular, que contribuye a los altos fines del Estado Social y Democrático de Derecho, entre los que se destaca la lucha contra la corrupción en el Estado y sus dependencias, que viabiliza la legitimidad democrática a través de la participación activa de los ciudadanos en las acciones dirigidas a sancionar las conductas violatorias de tipos penales cometidas en contra del interés y patrimonio públicos, ha sido disminuido y limitado por el constituyente.

En esa medida es válido aceptar que el Estado social y democrático de derecho propicia *la redimensión de los derechos fundamentales a una buena administración*, en atención a lo cual el ciudadano está legitimado para involucrarse en la preservación y correcto manejo de los recursos públicos, y en tal sentido tiene el derecho a querellarse contra los funcionarios que incurran en actos violatorios a las leyes en virtud de los principios de máxima efectividad y favorabilidad, el texto que consagra el ejercicio de dicho derecho ha de ser apreciado.

6.2. Opinión del Senado de la República Dominicana

El Senado de la República, en su opinión sobre la presente acción directa de inconstitucionalidad, expresó que dicho órgano legislativo cumplió con el mandato constitucional reglamentario al momento de sancionar la Ley núm.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

76-02, que instituye el Código Procesal Penal de la República Dominicana, por lo que entiende que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se violó ninguno de los procedimientos constitucionales establecidos.

6.3. Opinión de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados, mediante sus representantes legales Lic. Rafael Ceballos Peralta y Lic. Jerry de Jesús Castillo, en su opinión del veintiuno (21) de marzo de dos mil catorce (2014), solicita que sea acogida la acción directa de inconstitucionalidad por vislumbrarse que ciertamente el artículo 85 párrafo III del Código Procesal Penal Dominicano es contrario al artículo 22 numeral 5 de la Carta Sustantiva y en consecuencia, se declare su inconformidad con la misma

Expresa que el indiciado artículo 22 numeral 5 sustituyó la oración “cualquier persona puede constituirse como querellante” por la frase “denunciar las faltas”, excluyendo de manera posterior y consciente el antiguo derecho que tenía cualquier persona para constituirse como querellante en los casos de las faltas cometidas por los funcionarios públicos, que prevé el impugnado artículo 85 párrafo III del Código Penal.

Por otra parte, el artículo 85 párrafo III del Código Procesal Penal, ciertamente se vislumbra que es contrario al artículo 22 numeral 5 de la Constitución, toda vez que como bien precisa el accionante, el texto constitucional infringido solo le da facultad al ciudadano para *denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo*, en cambio, el texto atacado expresa textualmente que *en los hechos punibles cometidos por los funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, y en las violaciones de derechos humanos, cualquier persona puede*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constituirse como querellante, lo que deja claramente establecida su contradicción con la Carta Sustantiva.

7. Pruebas documentales

Los documentos depositados en el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad son los siguientes:

1. Original del escrito de réplica presentado por el señor Víctor Díaz Rúa al dictamen depositado por el procurador general de la República el veintiuno (21) de marzo de dos mil catorce (2014).
2. Original del comunicado de errores materiales contenidos en el texto del ordinal cuarto de las conclusiones de la instancia introductiva presentada por el señor Víctor Díaz Rúa, el veintiuno (21) de marzo de dos mil catorce (2014).
3. Original de la acción directa de inconstitucionalidad parcial sobrevenida, interpuesta por el ingeniero Víctor Díaz Rúa, contra parte del artículo 85 párrafo III del Código Procesal Penal de la República Dominicana, el ocho (08) de noviembre de dos mil trece (2013).
4. Copia de la querrela contra los señores Víctor Díaz Rúa y Mustafá Abu Naba, por violación a los artículos 1 y 2 de la Ley núm. 1486, sobre Representación del Estado en Actos Jurídicos; artículos 31 de la Ley núm. 340-06 en sus numerales 2 y 4, sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, la Constitución de la República en su artículo 146 numerales 1, 2, 3 y 4; Convención Interamericana contra la Corrupción en su artículo 6, numeral 1, letras C, D, E y artículos 6.1, 6.2, 9; el Código



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Procesal Dominicano en sus artículos 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181 y 183, del cinco (5) de febrero de dos mil trece (2013).

5. Copia de la formal querrela con constitución en actor civil interpuesta por la Fundación Primero Justicia, INC., en contra de los señores Víctor Díaz Rúa, Mustafá Abu Naba, Sargeant Petroleum LTD y Petroleum Trading, el veinte (20) de agosto de dos mil doce (2012).

6. Original de la intervención *Amicus Curiaes* interpuesta por los señores, Lic. Ricardo Díaz Polanco, Dr. Ángel Moreno Cordero y Lic. Damián Olivares Grullón, el veintitrés (23) de abril de dos mil catorce (2014).

7. Original de la solicitud de modificaciones de las conclusiones presentadas en la Secretaría del Tribunal Constitucional el veinticinco (25) de marzo de dos mil catorce (2014), con motivo de la acción directa de inconstitucionalidad contra parte del artículo 85 párrafo III del Código Procesal Penal dominicano del dieciséis (16) de abril del dos mil catorce (2012).

8. Original del escrito de denuncia interpuesto la Fundación Primero Justicia, INC., respecto al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Víctor Díaz Rúa contra parte del artículo 85 párrafo III del Código Procesal Penal dominicano, del veinticuatro (24) de marzo de dos mil catorce (2014).

9. Original de las conclusiones introducidas por la Cámara de Diputados con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por el Ing. Víctor Díaz Rúa contra parte del artículo 85 párrafo III del Código Procesal Penal dominicano del diecinueve (19) de julio de dos mil doce (2002).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Copia del escrito de intervención voluntaria interpuesto por el Movimiento Cívico de Ciudadanos contra la Corrupción interpuesto por los señores Reemberto José de Jesús Pichardo Juan, Josefina Juan de Pichardo y Hermes Leopald Guerrero Báez.

11. Respuesta a la solicitud No. PTC-AL-148-2013, realizada por el Dr. Milton Ray Guevara, presidente del Tribunal Constitucional, donde se solicita opinión sobre el recurso de acción de inconstitucionalidad interpuesto por el señor Víctor Díaz Rúa, contra el artículo 85 párrafo III del Código Procesal Penal de la República Dominicana, por vulnerar el artículo 22, numeral 5 de la Constitución dominicana, el veinticinco (25) de noviembre de dos mil trece (2013) (Comunicado núm. 000501, por parte del señor Reinaldo Pared Pérez, presidente del Senado).

12. Original de la opinión del procurador general de la República Dominicana del once (11) de diciembre de dos mil trece (2013).

13. Original del Acto núm. 232/2014, instrumentada por el ministerial Pedro de la Cruz Manzueta, alguacil ordinario de la Corte de Trabajo del Distrito Nacional el veintiséis (26) de marzo de dos mil catorce (2014).

8. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el veintiuno (21) de marzo de dos mil catorce (2014), compareciendo las partes y quedando el expediente en estado de fallo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Competencia

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

10. Legitimación para accionar en inconstitucionalidad

10.1. La legitimación activa en el ámbito de la jurisdicción constitucional es la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la Ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes.

10.2. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad, el artículo 185, numeral 1 de la Constitución de la República dispone: *Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido...*

10.3. En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece: *Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

10.4. Este tribunal, al interpretar las disposiciones vigentes que conceden calidad para accionar en inconstitucionalidad a los particulares, constata que en el presente el señor Víctor Díaz Rúa, ha demostrado poseer un interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar en inconstitucionalidad, por cuanto resulta ser la parte querellada de la acción penal que fue incoada por Convergencia Nacional de Abogados y Fundación Primero Justicia INC, en virtud de lo dispuesto en el artículo 85 del Código Procesal Penal de la República Dominicana.

11. Del acogimiento de la acción

11.1. En el presente caso que ocupa la atención de este tribunal constitucional, el señor Víctor Díaz Rúa fundamenta su acción de inconstitucionalidad alegando que la disposición contenida en el párrafo III del artículo 85 de la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, es contraria a la norma contenida en el artículo 22.5 de la Constitución, por cuanto otorga legitimidad a los ciudadanos de constituirse como querellantes en los hechos punibles cometidos por los funcionarios públicos en el ejercicio o en ocasión de sus funciones, argumentando también que la disposición constitucional solo otorga la prerrogativa para que el ciudadano pueda denunciar los hechos punibles cometidos por estos.

11.2. Al respecto del objeto de la presente acción, se hace necesario poner de manifiesto que mientras el presente recurso de inconstitucionalidad se encontraba pendiente de fallo, fue promulgada la Ley núm. 10-15, la cual introdujo modificaciones a la Ley núm. 76-02, del diecinueve (19) de julio de dos mil dos (2002), que establece el Código Procesal Penal. En su artículo 24



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la nueva ley modificó el contenido normativo del artículo 85 que ha sido sometido a control concentrado de inconstitucionalidad por parte del accionante.

11.3. En efecto, en el artículo 24 de la Ley núm. 10-15 se dispone que:

Artículo 24.- Se modifica el Artículo 85 de la Ley No.76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, para que diga en lo adelante del modo siguiente:

Artículo 85.- Calidad. La víctima o su representante legal puede constituirse como querellante, promover la acción penal y acusar conjuntamente con el ministerio público en los términos y las condiciones establecidas en este código.

En los hechos punibles que afectan intereses colectivos o difusos relacionados con la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y la flora; la protección del medio ambiente y la preservación del patrimonio cultural, histórico, urbanístico, artístico, arquitectónico y arqueológico, pueden constituirse como querellantes las asociaciones, fundaciones y otros entes, siempre que el objeto de la agrupación se vincule directamente con esos intereses y se hayan incorporado con anterioridad al hecho.

En los hechos punibles cometidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, y en las violaciones de derechos humanos, cualquier persona puede constituirse como querellante.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Las entidades del sector público pueden ser querellantes. Corresponde al ministerio público la representación de los intereses del Estado.

La intervención de la víctima como querellante no altera las facultades atribuidas al ministerio público ni lo exime de sus responsabilidades.

11.4. Examinado esto, cabe destacar que si bien es cierto que el texto impugnado fue modificado y la disposición objeto de controversia permanece aún en el ordenamiento jurídico, no menos cierto es que la reforma realizada en la parte capital del artículo 85 condiciona la forma en que se promueve la acción penal de parte del querellante, irradiando todo el contenido normativo de los demás preceptos comprendidos en ese artículo y con ello concediéndole un alcance distinto a la facultad que tiene el ciudadano para accionar penalmente en los hechos punibles cometidos por los funcionarios públicos en el ejercicio o en ocasión de sus funciones, de tal suerte que con ello se ha redimensionado el papel y los derechos que dentro del proceso penal tendrían los ciudadanos en tales casos.

11.5. Así mismo, debemos resaltar que la referida ley núm. 10-15 no solo se limitó a modificar el referido artículo 85, sino que por demás, en otras disposiciones se insertaron cambios que repercuten en el ejercicio de la acción penal pública, y entre estas obviamente se encuentra el párrafo III del artículo 85 del Código Procesal Penal. Cabe recordar que el Código Procesal Penal es sistémico y sus disposiciones no deben ser analizadas aisladamente, sino armónicamente. Tal es el caso del artículo 56 de la Ley núm. 10-15, el cual introdujo modificaciones al artículo 228 de la Ley núm. 76-02, del diecinueve (19) de julio de dos mil dos (2002), que establece el Código Procesal Penal,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disponiendo que las medias de coerción en las acciones públicas solo pueden ser solicitadas por el Ministerio Público.

11.6. En efecto, en el artículo 56 de la Ley núm. 10-15 se prescribe que:

Artículo 56.- Se modifica el Artículo 228 de la Ley No.76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, para que diga en lo adelante del modo siguiente:

Artículo 228.- Imposición. A solicitud del ministerio público o del querellante, el juez puede imponer una sola de las medidas de coerción previstas en este código o combinar varias de ellas, según resulte adecuado al caso, y expedir las comunicaciones necesarias para garantizar su cumplimiento. Cuando se ordene la prisión preventiva, no puede combinarse con otras medidas de coerción. En los casos de acción pública la medida de coerción sólo procede a solicitud del ministerio público².

11.7. En ese sentido, al existir una conexidad entre el artículo 85 y el 228 del Código Procesal Penal, por cuanto las medidas coercitivas hacen parte de la fase preparatoria de todo caso calificado de acción penal pública, se hace necesario que en aplicación del principio de oficiosidad dispuesto en el artículo 7.11 de la Ley núm. 137-11, se proceda a ponderar su constitucionalidad conjuntamente con la normativa que ha sido impugnada.

11.8. Previo a analizar el fondo de los alegatos de inconstitucionalidad invocados por el accionante, así como el contenido de la modificaciones introducidas en los artículos 85 y 228 del Código Procesal Penal, modificados por la Ley núm. 10-15, este órgano de justicia constitucional especializada considera pertinente indicar que la actual Constitución, en su artículo 7 ha

² Subrayado nuestro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proclamado a República Dominicana como un Estado social y democrático de derecho que se fundamenta en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.

11.9. En ese orden, cabe precisar que el ordenamiento jurídico constitucional dominicano proclama el respeto a la soberanía popular, de tal suerte que dicho precepto acarrea la configuración de un derecho de vigilancia y de control a favor de los ciudadanos sobre sus representantes,³ lo cual se produce como consecuencia directa de la existencia del modelo de democracia participativa.

11.10. Sobre el principio de soberanía popular como mecanismo de vigilancia y control de los ciudadanos sobre las actuaciones de sus representantes en una democracia participativa, la Corte Constitucional de Colombia ha indicado que en la consagración de la “soberanía popular” el constituyente procuró ampliar en la mayor medida posible, los espacios de participación democrática del pueblo en la toma de decisiones que tengan incidencia tanto nacional como regional y local. Agrega la sentencia en comentario que la ampliación de esos espacios de participación ciudadana también en el control del ejercicio del poder público de los gobernantes, entendiendo este término en su sentido más amplio. (...) Ello con el fin primordial de que la ciudadanía pueda ejercer la adecuada vigilancia y control sobre sus representantes, tal como corresponde a la aplicación real del principio de la “soberanía popular”, adoptado, como se dijo, en nuestra Constitución (...) (Sentencia C-245/96).

11.11. Por ello, del principio de soberanía popular se desprende un sistema de democracia participativa en el que todo Estado debe procurar por el establecimiento de normativas tendentes a fomentar las iniciativas para que

³ Debe entenderse como representante a todos los funcionarios electos de forma directa por los ciudadanos a través del sufragio, así como a los que son nombrados por esa categoría de funcionarios para que actúen en su representación.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

todos sus ciudadanos ejerzan, por sí mismos, todo tipo de acción que proscriba el enjuiciamiento y sanción de la corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular.

11.12. Merece ser destacado que la prerrogativa que tiene todo ciudadano de ejercer las acciones que proscriba el enjuiciamiento de los actos de corrupción administrativa y el uso del poder en interés particular se desprende de la concepción constitucional de los derechos que tienen las víctimas de requerir de las autoridades y entes judiciales no solo la reparación de los daños sufridos, sino que se garantice en los sistemas judiciales represivos el conocimiento cabal de la realidad de los hechos y la aplicación de la sanción correspondientes por los actos cometidos.

11.13. En relación con lo antes indicado, la Corte Constitucional de Colombia ha indicado que:

En el derecho internacional se ha considerado como insuficiente para la protección efectiva de los derechos humanos, que se otorgue a las víctimas y perjudicados únicamente la indemnización de los perjuicios, como quiera que la verdad y la justicia son necesarios para que en una sociedad no se repitan las situaciones que generaron violaciones graves a los derechos humanos y, además, porque el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos, exige que los recursos judiciales diseñados por los Estados estén orientados hacia una reparación integral a las víctimas y perjudicados, que comprenda una indemnización económica y, el acceso a la justicia para conocer la verdad sobre lo ocurrido y para buscar, por vías institucionales, la sanción justa de los responsables.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.14. Además, no debe soslayarse, que República Dominicana suscribió la Convención Interamericana contra la Corrupción Administrativa el veintinueve (29) de marzo de mil novecientos noventa y seis (1996), ratificada por el Congreso Nacional el dos (2) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999), produciéndose el depósito de la referida ratificación el ocho (8) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999), entre cuyos motivos destaca “que la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio”. En la misma también se establece acerca de la importancia de generar conciencia entre la población de los países de la región sobre la existencia y gravedad de este problema, así como de la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción.

11.15. Es por ello que en los sistemas procesales penales comparados, como paso sustitutivo del sistema inquisitorio al acusatorio, ha sido adoptada la acción popular, la cual habilita a todo ciudadano o asociación ciudadana a presentarse como querellante o acusador en aquellos hechos que afecten intereses colectivos o la convivencia social.

11.16. En sintonía con lo indicado precedentemente y tomando en cuenta el principio de soberanía popular de todo Estado democrático participativo, este tribunal constitucional en su Sentencia C/0259/14 se refirió al derecho que tienen los ciudadanos dominicanos, conforme lo prescribe el artículo 22.5 de la Constitución de la República, no solo de denunciar los actos de corrupción administrativa, sino la facultad de interponer querellas y acusaciones contra los funcionarios públicos por las faltas, crímenes y delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.17. En efecto, en la Sentencia TC/0259/14 se prescribió:

8.9. Habría que agregar, además, que la propia Constitución, en su artículo 22.5, les concede a los ciudadanos el derecho de denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, lo que debe ser interpretado, en el sentido más favorable y en atención a la finalidad que la norma persigue, que también pueden interponer querellas contra los funcionarios públicos por las faltas, crímenes y delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

11.18. No obstante lo desarrollado en la sentencia antes citada, debemos resaltar que el término “denuncia” dispuesto en el artículo 22.5 de la Constitución debe ser visto de forma genérica y no literal, por cuanto en el conjunto de disposiciones que conforman la Constitución, principios y reglas, no es necesario que el constituyente señale una clasificación nítida de los términos denuncia y querella, ya que tal clasificación está reservada a las actividades legislativas e interpretaciones que hagan sobre el tema los órganos del Poder Judicial o el Tribunal Constitucional.

11.19. En adición, este tribunal constitucional considera que si bien es cierto que la Constitución solo exige de manera literal el que se garantice la facultad de denuncia en aspectos de corrupción pública como derecho de la ciudadanía, debe entenderse que la visión del constituyente no fue la de limitar las herramientas de control social y ciudadano que sirven para garantizar la eficiencia de nuestro modelo de gobierno, democrático y participativo.

11.20. Conforme a ello, en ocasión de la sustitución del sistema procesal penal inquisitorio al acusatorio, el legislador dominicano al momento de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

adoptar el conjunto de disposiciones que formarían la Ley núm. 76-02, que establece el Código Procesal Penal, estableció los mecanismos necesarios para que todo ciudadano sea participante activo, como querellante o acusador, en aquellos procesos penales en los cuales exista una afectación directa al interés colectivo y que tengan por consecuencia la afectación de la convivencia social, como lo es la corrupción administrativa.

11.21. Por otra parte, debe precisarse que aun cuando la presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta antes de la modificación de la que ha sido objeto la disposición impugnada, se impone a este órgano de justicia constitucional especializado hacer la confrontación con la Constitución del nuevo contenido normativo, dispuesto en la parte capital del artículo 85, así como lo establecido en la última parte del párrafo capital del artículo 228 del Código Procesal Penal, los cuales fueron introducidos mediante los artículos 24 y 56 de la Ley núm. 10-15, el cual transcribimos en otra parte de la presente sentencia.

11.22. En efecto, al disponerse en la modificación de la parte capital del referido artículo 85 que *la víctima o su representante legal puede constituirse como querellante, promover la acción penal y acusar conjuntamente con el ministerio público en los términos y las condiciones establecidas en este código...*, esta condición le deberá ser aplicada a todos los supuestos que se disponen en dicho texto, a lo cual no escapa el párrafo tercero, que los accionantes atacan en inconstitucionalidad.

11.23. Así mismo, al prescribirse en la última parte del párrafo capital del artículo 228 que (...) *En los casos de acción pública la medida de coerción sólo procede a solicitud del ministerio público...* se propende a limitar la participación activa de los ciudadanos para que soliciten las medidas



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

necesarias para asegurar la presencia de la persona imputada en el proceso penal.

11.24. Sin lugar a dudas, ambas disposiciones no solo condicionan y limitan el derecho de los ciudadanos para impulsar, por sí mismos, la acusación y actuación penal contra aquellos funcionarios que comentan actos de corrupción o utilicen el poder en interés particular, lo cual, en definitiva, representa una involución de las reivindicaciones que trajo consigo el cambio del sistema inquisitivo al sistema acusatorio, por cuanto sus contenidos procuran que las actuaciones penales sean monopolizadas por el Ministerio Público, lo cual hace que la acción del ciudadano se convierta en la de mero colaborador de este, descansando en manos del Ministerio Público todo lo relativo a la formulación de la acusación e impulso de la acción penal. Bastaría referirnos a la disposición contenida en el artículo 296 del Código Procesal Penal, de la cual se desprende que el querellante o la víctima, luego de que el Ministerio Público presente acusación y les notifique, puedan hacerlo por sí mismos, o adherirse a la ya planteada por el órgano acusador. De manera, que, si el Ministerio Público decide no acusar, no habría manera de que cualquier persona pueda constituirse como querellante en los hechos punibles cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, y en las violaciones de los derechos humanos.

11.25. De manera, que ante el supuesto de que el Ministerio Público decida no acusar en las querellas presentadas por particulares contra funcionarios públicos por corrupción administrativa y en las violaciones contra los derechos humanos, con lo cual los ciudadanos que hubieren accionado dependerían en sus reclamos y actuaciones de lo que decidiera el Ministerio Público, sin posibilidad de accionar o solicitar mediadas cautelares por sí mismos, pues la parte capital del artículo 85 del Código Procesal Penal dispone que deben hacerlo “conjuntamente” con aquel; y la última parte del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 228 del mismo cuerpo legal prescribe que *la medida de coerción sólo procede a solicitud del ministerio público*, la modificación introducida por la Ley núm. 10-15 cercena la acción popular que se había previsto para este tipo de casos, implicando ello, como adelantáramos, una involución en lo concerniente a los avances que se introdujeron por la Ley núm. 76-02 respecto de las víctimas y querellantes en los delitos de acción pública, incluido el párrafo III del artículo 85 antes citado.

11.26. A modo de comprobar la intención de las modificaciones introducidas al Código Procesal Penal de la República Dominicana, que tienen por efecto capitalizar el poder de actuación del Ministerio Público en los casos de acción penal pública y limitar los derechos de las víctimas en tal ámbito, bastaría fijar nuestra atención a lo dispuesto en el artículo 84 del Código Procesal Penal, modificado por el artículo 23 de la Ley núm. 10-15, el cual establece en el numeral 9) lo siguiente: “Derechos de la víctima. Sin perjuicio de los que adquiere al constituirse como querellante, la víctima tiene los derechos siguientes: ... 9) A presentar el acto conclusivo que considere pertinente, luego de constituirse en querellante, en los casos de instancias privadas, no obstante, el ministerio público reitere el archivo”. Por argumento en contrario, debe entenderse que en los casos de acción penal pública, como los casos de corrupción administrativa, no podría presentar acto conclusivo, salvo que lo haga “conjuntamente con el Ministerio Público”, lo cual es contrario también al artículo 69 de la Constitución, por cuanto no es cónsono con la tutela judicial efectiva y el debido proceso.

11.27. Justamente, el artículo 69 de la Constitución fue recogido por el Código Procesal Penal; especialmente nos referimos al principio de igualdad entre las partes en el proceso. El artículo 12 de la indicada normativa reza: *Igualdad entre las partes. Las partes intervienen en el proceso en condiciones de igualdad. Para el pleno e irrestricto ejercicio de sus facultades y derechos,*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los jueces deben allanar todos los obstáculos que impidan la vigencia o debiliten este principio.

11.28. En virtud de lo antes señalado, este tribunal constitucional sostiene que lo dispuesto en los artículos 85 y 228 del Código Procesal Penal, modificado por la Ley núm. 10-15, no solamente contraviene el principio de soberanía popular, sino, que por demás violenta el precedente que ha sido fijado en la Sentencia TC/0259/14, donde se procedió a interpretar el alcance del artículo 22.5 de la Constitución.

11.29. En ese orden, es preciso señalar que en virtud de lo dispuesto en los artículos 184 de la Constitución y 31 de la Ley núm. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, todos los poderes públicos y órganos del Estado están constreñidos en dar cumplimiento a lo estatuido en las decisiones del Tribunal Constitucional, por constituir las mismas precedentes vinculantes; de ahí que al elaborarse el contenido normativo dispuesto en los artículos 85 y 228 del Código Procesal Penal, modificados por la Ley núm. 10-15, el legislador debió observar la interpretación dada por la Sentencia TC/0259/14 al artículo 22.5 de la Constitución, en donde se prescribió el derecho de los ciudadanos de querellarse y participar, de forma directa y activa, en los procesos penales llevados en contra los funcionarios que cometan acto de corrupción.

11.30. Es por ello que las disposiciones establecidas en los artículos 85 y 228 del Código Procesal Penal, modificado por la Ley núm. 10-15, devienen en inconstitucionales, por cuanto no se apegan al principio de soberanía popular desarrollado en el artículo 7 de la Constitución, ni tampoco son acordes con la interpretación que este órgano de justicia constitucional especializada le ha dado al artículo 22.5 de la Constitución en la Sentencia TC/0259/14. De ahí la necesidad de dictar una decisión interpretativa condicional, la cual permite al



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tribunal Constitucional expulsar una interpretación de la disposición, pero se mantiene una eficacia normativa de la misma; es decir, si una de las interpretaciones es contraria a la Constitución y la otra resulte conforme con ella, procediendo, en consecuencia, a desarrollar el alcance interpretativo y de aplicación que deberá tener el artículo 85 del Código Procesal Penal, modificado por la Ley núm. 10-15.

11.31. Así mismo, en aplicación del artículo 46 de la Ley núm. 137-11 que dispone sobre la anulación de disposiciones conexas, en lo concerniente a lo prescrito en la última parte del párrafo capital del artículo 228 del Código Procesal Penal, modificado por la referida ley núm. 10-15, se emitirá una decisión manipulativa, que es aquella que afecta el contenido de la disposición de que se trata, y después de ser manipulada, pueda ser entendida conforme a la Constitución.

11.32. En ese orden, para dotarlos de contenido constitucional, en su aplicación el término *acusar conjuntamente con el ministerio público* de la parte capital del artículo 85 del Código Procesal Penal, modificado por la Ley núm. 10-15, deberá interpretarse como una prerrogativa discrecional del ciudadano de presentar sus acusaciones o querellas de forma independiente, o adherirse a la ya presentada por el Ministerio Público.

11.33. De su lado, al resultar inconstitucional únicamente el texto dispuesto en la parte final del artículo 228 del Código Procesal Penal, modificado por la Ley núm. 10-15, se agregará un contenido que lo hará constitucional, en aplicación de lo establecido en el párrafo II del artículo 47 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales; de ahí que el mismo será reformulado para que en lo adelante se le permita al querellante o acusador particular solicitar al juez las



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

medidas necesarias para asegurar la presencia de la persona imputada en el proceso penal.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos 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, y Alba Luisa Beard Marcos.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Víctor Díaz Rúa, contra del artículo 85 de la Ley núm. 76-02 que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, por los motivos expuestos en el cuerpo de la presente decisión.

SEGUNDO: ESTABLECER que la disposición capital del artículo 85 del Código Procesal Penal de la República Dominicana, modificado por la Ley núm. 10-15, para que sea conforme a la Constitución en sus Arts. 7, 69 y 22.5 y se apegue al criterio desarrollado en la Sentencia TC/0259/14, el término *acusar conjuntamente con el ministerio público*, deberá interpretarse como una prerrogativa discrecional del ciudadano de presentar sus acusaciones o querrelas de forma independiente o adherirse a la ya presentada por el Ministerio Público.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: ESTABLECER que la disposición final contenida en la parte capital del artículo 228 del Código Procesal Penal de la República Dominicana, modificado por la Ley núm. 10-15, para que sea conforme a la Constitución en sus Arts. 7, 69 y 22.5, y se apegue al criterio desarrollado en la Sentencia TC/0259/14, se lea en lo adelante de la manera siguiente: (...) *En los casos de acción pública la medida de coerción procede a solicitud del ministerio público o de la parte querellante.*

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

QUINTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, señor Víctor Díaz Rúa, así como al Senado de la República, a la Cámara de Diputados, a la Procuraduría General de la República, al Movimiento Cívico Ciudadanos contra la Corrupción, Fundación Primero Justicia INC, y a la Fundación Participación Ciudadana.

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

Firmada: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto, presidente en funciones; José Alejandro Ayuso, Juez; 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011); y respetando la opinión de la mayoría del Pleno, 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, difiero de algunos de sus fundamentos, tal como expongo a continuación:

VOTO SALVADO

I. I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

1. En fecha (08) de noviembre de dos mil trece (2013), el señor Víctor Díaz Rúa, interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra el párrafo III del artículo 85 del Código Procesal Penal de la República Dominicana, tras considerar que viola el artículo 22.5 de la Constitución, al otorgarle al denunciante de un hecho punible cometido por funcionarios públicos en el ejercicio de su función o con ocasión de ella, la calidad de víctima, confiriéndole el derecho a constituirse en querellante, más allá de los límites previsto por el constituyente.

2. La sentencia objeto de voto declaró inconstitucional los artículos 85 y 228 del Código Penal, modificados por la Ley 10-15, tras considerar que es contrario al principio de soberanía popular desarrollado en el artículo 7 de la Constitución ni ser acorde con la interpretación que esta corporación constitucional le ha dado al artículo 22.5 de la Carta Magna en la Sentencia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TC/0259/14 del cinco (5) de noviembre de dos mil catorce (2014), dictando con relación al referido artículo 85 una sentencia interpretativa, procediendo a desarrollar el alcance interpretativo y de aplicación que en lo adelante debe tener la citada norma, y en cuanto al mencionado artículo 228, en lo concerniente a lo establecido en la última parte de su párrafo capital, por aplicación de artículo 46 de la Ley 137-11⁴, emitió una sentencia manipulativa; con el objetivo de dotar a las citadas normas de contenido constitucional, manteniéndolas con lo decidido en el ordenamiento jurídico.

3. La mayoría de los jueces que integran este Tribunal hemos concurrido en decidir cómo ha sido indicado precedentemente, sin embargo, me veo compelido a guardar distancia del abordaje que realiza la sentencia de algunos aspectos relativos al concepto de legitimación activa, tal como veremos en lo adelante.

II. II. ALCANCE DEL VOTO: NO PROCEDE LA RESTRICCIÓN DEL CONCEPTO DE LEGITIMACIÓN ACTIVA.

Concepto restringido de legitimación activa

4. La sentencia aborda la legitimación activa del accionante señalando, entre otras cosas, lo siguiente:

“10.1. La legitimación activa en el ámbito de la jurisdicción constitucional es la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del

⁴ Artículo 46.- Anulación de Disposiciones Conexas. La sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma o disposición general, declarará también la de cualquier precepto de la misma o de cualquier otra norma o disposición cuya anulación resulte evidentemente necesaria por conexidad, así como la de los actos de aplicación cuestionados.



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Estado, conforme establezca la Constitución o la Ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes.

10.2. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad, el artículo 185, numeral 1 de la Constitución de la República dispone: “Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido...”.

10.3. En igual tenor, el artículo 37 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece: “Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido”.

10.4 Este Tribunal, al interpretar las disposiciones vigentes que conceden calidad para accionar en inconstitucionalidad a los particulares, constata que en el presente el señor Víctor Díaz Rúa, ha demostrado poseer un interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar en inconstitucionalidad, por cuanto resulta ser la parte querellada de la acción penal que fue incoada por Convergencia Nacional de Abogados y Fundación Primero Justicia INC., en virtud de lo dispuesto en el artículo 85 del Código Procesal Penal de la República Dominicana.”



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. En todos los sistemas constitucionales el procedimiento de control de constitucionalidad está sometido a ciertos requisitos que deben cumplir los ciudadanos y órganos legitimados para el ejercicio de ese derecho, aunque al interpretar los presupuestos de legitimación el Tribunal Constitucional deba hacerlo en base a criterios objetivos de valoración, es decir, acorde a los valores y principios que la Constitución protege, pues las minorías y en general los ciudadanos deben contar con un espacio de expresión social fuera del momento de las elecciones.

6. La necesidad de precisar la legitimación activa radica en la propia naturaleza de la acción directa de inconstitucionalidad o control abstracto de las normas cuestionadas, donde el examen de los aspectos formulados se lleva a cabo con independencia de los elementos particulares que supone un caso concreto, cuyos efectos, en caso de un fallo estimativo, alcanzarían a todos los ciudadanos debido al carácter general de estos procesos.

7. En ese sentido, la redacción de los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 37 de la Ley 137-11 no supedita el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad solo a un interés simple como requisito de legitimación, sino al interés legítimo y jurídicamente protegido.

8. El interés legítimo representa un tipo de interés cualificado para exigir el cumplimiento de la legalidad. Este tipo de interés no requiere de la afectación a un derecho subjetivo, aunque sí la afectación de la esfera jurídica del particular, puesto que representa una garantía que se traduce en una utilidad instrumental, susceptible de satisfacer de un modo mediato o eventual sus intereses de índole sustancial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Por su parte, el interés jurídicamente protegido se identifica con la noción de persona afectada o bien por el hecho de ser parte en un proceso. El interés jurídico, o interés jurídicamente protegido, surge de la relación de la norma jurídica con el individuo que realiza la valoración acerca de la utilidad de un determinado bien, entendido en sentido amplio, para satisfacer su necesidad. Puede entenderse, por consiguiente, que el interés jurídico viene a ser la satisfacción particular de esa necesidad reconocida con carácter general por la norma.

10. Sobre la especie, este Tribunal en la Sentencia TC/0345/19, de fecha dieciséis (16) de septiembre del año dos mil diecinueve (2019)⁵, expuso las siguientes consideraciones:

a. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales, en los términos previstos en la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos, en este caso, de justicia constitucional.

b. La República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución del 26 de enero de 2010, adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para, ante este Tribunal Constitucional, hacer valer los mandatos constitucionales, velar por la vigencia de la supremacía constitucional, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos

⁵ Expediente núm. TC-01- 2017-0017, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Manuel Cuello, en calidad de presidente de la Red Nacional de Abogados Inmobiliarios (RENAI), contra: a) los artículos 18, 19 y 20 de la Resolución núm. 3642-2016, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) y b) el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

Expediente núm. TC-01-2013-0073, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Víctor Díaz Rúa contra el párrafo III del artículo 85 del Código Procesal de la República Dominicana, promulgado por la Ley núm. 176-02, del diecinueve (19) de julio de dos mil doce (2002).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estatales que por su posición institucional también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero, sin condicionamiento alguno, a fin de que este último expurgue el ordenamiento jurídico de las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

c. Sobre tal legitimación o calidad, en el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana se dispone:

Atribuciones. *El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.*⁶

d. En igual tenor, el artículo 37 de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, establece que:

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.*

⁶ El subrayado es nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

(...) l. 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 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 procesales⁷.

m. En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de

⁷ El subrayado es nuestro para resaltar.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acceso al control concentrado de la constitucionalidad⁸. 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.

n. Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo 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, 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.

ñ. 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,

⁸ El subrayado es nuestro para resaltar.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 ley⁹.

11. La decisión referida, por este Tribunal ha decidido reorientar el enfoque con que se había manejado hasta el momento la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad, doctrina constitucional de la cual en la actualidad no nos hemos apartado, constituye por aplicación del artículo 31 de la Ley 137-11¹⁰, un precedente vinculante para esta corporación (auto precedente).

12. A partir del citado precedente, este colegiado produjo un cambio de criterio, por demás explicado y ampliamente motivado, en relación a la determinación de la legitimación activa que había desarrollado en otras decisiones, partiendo de una interpretación abierta del concepto de interés legítimo y jurídicamente protegido exigido por la Constitución para accionar en inconstitucionalidad.

13. En el caso concreto la argumentación de esta decisión determina que el accionante tiene legitimación, como persona física, por resultar presuntamente afectado por las disposiciones del artículo 85 del Código Procesal de la República Dominicana, promulgado por la Ley 76-02, del diecinueve (19) de julio del año dos mil doce (2002), es decir, a partir de su relación jurídica con norma aplicada, únicamente, apartándose del citado precedente.

⁹ El subrayado es nuestro para resaltar.

¹⁰ **Artículo 31.- Decisiones y los Precedentes.** Las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.

Párrafo I.- 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.

Párrafo II.- En los casos en los cuales esta ley establezca el requisito de la relevancia o trascendencia constitucional como condición de risibilidad de la acción o recurso, el Tribunal debe hacer constar en su decisión los motivos que justifican la admisión.



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

14. Precisado lo anterior y del análisis de la instancia introductiva de la acción hemos constatado que el accionante, señor Víctor Díaz Rúa, accionó en su condición de persona física, situación que requería que esta corporación por aplicación del referido precedente, procediera a valorar el cumplimiento de este requisito sobre la base de esta condición, determinando, en consecuencia, sí goza de sus derechos de ciudadanía. Examinada esta cuestión, se advierte una inobservancia del referido precedente.

15. De acuerdo con el artículo 184 de la Constitución, las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables, y constituyen precedentes vinculantes para todos los poderes públicos y órganos del Estado. Esto implica que el propio Tribunal debe ceñirse a sus decisiones previas y respetarlas, a no ser que existan motivos de importancia que le obliguen a desligarse, en cuyo caso, como hemos apuntado, debe exponer los fundamentos de hecho y de derecho que le conducen a modificar su criterio, tal como lo indica el párrafo I del artículo 31 de la Ley núm. 137-11.

16. El apego a los precedentes se sostiene en la importancia de generar estabilidad en el sistema de precedentes y en dotarlo de seguridad jurídica; en primer orden, para que las decisiones del Tribunal sean respetadas por el propio tribunal (auto precedente) y por los demás poderes públicos, y en segundo orden, para proveer a los ciudadanos la certeza de que ante hechos similares se aplicarán las mismas consecuencias jurídicas.

17. La importancia del precedente ha llevado al sistema jurídico de Colombia a reconocerlo como un nuevo derecho de los ciudadanos frente a la Administración, y consiste en la expectativa legítima en la cual las autoridades den un trato igual al que ha beneficiado a otros, mediante la aplicación de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

precedentes judiciales que hubieren resuelto casos similares al suyo¹¹. Así que, la incorporación de esta institución en su legislación positiva constituye una manifestación inequívoca de la relevancia normativa que ésta supone para ajustar a niveles óptimos el principio de igualdad en las decisiones de los tribunales.

18. Es precisamente por lo anterior, que reiteramos el criterio planteado en los votos que hemos venido desarrollando sobre la importancia de los precedentes y su aplicación en casos de características similares, a fin de salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica que tienen los ciudadanos.

19. Las razones antes señaladas nos permiten afirmar que esta sentencia, al supeditar el interés legítimo y jurídicamente protegido del accionante “*por cuanto resulta ser la parte querellada*”, es decir, en su relación con la aplicación de la norma, ha utilizado un concepto limitado para determinar este requisito exigido de la Ley 137-11, situación jurídica procesal ya superada en la sentencia TC/0345/19.

III. EN CONCLUSIÓN

20. Aunque en la especie comparto la solución adoptada por la mayoría, entiendo necesario dejar constancia de que, a mi juicio, esta sentencia ha realizado una interpretación restringida del concepto de legitimación activa que se aparta del citado precedente, por lo que, salvo mi voto, concurriendo con los demás aspectos de la decisión.

Firmado: Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto

¹¹ Ver artículo 10 de la Ley 1437 de 2011. El nuevo código de procedimiento y de lo contencioso administrativo propuso a través de los artículos 10, 102, 269, 270 y 271 de la Ley 1437 de 2011, un sistema que convierte a la jurisprudencia del Consejo de Estado en una guía para que el Estado dé a los ciudadanos un trato más igualitario y justo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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, Víctor Díaz Rúa, interpuso una acción directa de inconstitucionalidad, contra el párrafo III del artículo 85 del Código Procesal, promulgado por la Ley 176-02, la cual fue acogida por este plenario mediante la sentencia respecto a la cual presentamos el presente voto.

2. Esta juzgadora, si bien está de acuerdo con las motivaciones y dispositivo de la sentencia de marras, discrepa y, salva su voto respecto del análisis sobre la legitimación activa o calidad del accionante, pues en la decisión adoptada por la mayoría calificada de este pleno, al efectuar el mandatorio análisis de tal condición se concluye estableciendo que éste cuenta con la calidad o la legitimación activa para accionar, en virtud de que: *“...el señor Víctor Díaz Rúa, ha demostrado poseer un interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar en inconstitucionalidad, por cuanto resulta ser la parte querellada de la acción penal que fue incoada por Convergencia Nacional de Abogados y Fundación Primero Justicia INC., en virtud de lo dispuesto en el artículo 85 del Código Procesal Penal de la República Dominicana.”*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. En efecto, la sentencia llega a dicha conclusión aplicando el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, el cual establece lo siguiente: *“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”.*

4. En ese orden de ideas, nuestra posición jurídica al respecto, 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.

5. 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.

6. En este sentido, desarrollaremos el presente voto abordando: i) Sobre el principio de la Supremacía de la Constitución como criterio de apertura del interés legítimo y jurídicamente protegido, y; ii) Sobre la participación ciudadana en el Estado Social y democrático de derecho: el ciudadano como guardián de la Constitución.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

7. 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).

8. 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 cláusulas pétreas de nuestra Carta Magna - como lo es el principio de Supremacía de la Constitución.

9. 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.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. 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.

11. 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, invalidez e informalidad.

12. 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.

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 respeto de sus derechos fundamentales y del Estado de derecho.

13. 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.

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

14. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ciudadano respecto de las políticas públicas y las decisiones jurídico-normativas.

15. 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...*”.

16. 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.*”

17. 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 subrayó 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.

18. 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”*.

19. 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).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. 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.

21. 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.

22. 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:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“...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)

23. 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.

24. 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*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

gobernantes, cuando sean violatorios de los derechos constitucionales (fundamentales, económicos, sociales, culturales, colectivos, etc.)”. (Subrayado nuestro).

25. 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”.*

26. 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).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27. 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 tomada 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)

28. 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 conceptualizar la condición de parte interesada en el sentido más amplio del término” ... (Subrayado nuestro).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

29. 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.

30. 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.

Conclusión

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, 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