



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0522/20

Referencia: Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintinueve (29) días del mes de diciembre del año dos mil veinte (2020).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, 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, numeral 1 de la Constitución, y 9 y 36 de la Ley

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011) dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de los artículos de ley impugnados

La disposición legal impugnada por los accionantes Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, mediante su acción directa del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015), es la Ley núm. 189-11, del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011), muy específicamente los artículos 160, 164 párrafo v y 168 párrafo III cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 160.- Imposibilidad de aplazar la adjudicación. Excepciones. Fuera de los casos previstos en esta ley, no se producirá aplazamiento de la venta en pública subasta, salvo que la solicitud de aplazamiento emane del persigiente o cuente con la anuencia de este. En este caso, la nueva fecha para la venta será anunciada con al menos cinco (5) días de antelación, y cumpliendo para ella con las mismas formalidades requeridas para la publicación del anuncio de la venta en pública subasta”.

Artículo 164.- De la Falsa Subasta. Cuando haya lugar a falsa subasta se procederá a la fijación de una nueva fecha para la venta en pública subasta con cargo al falso subastador.

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo V.- Solo a pedimento del ejecutante se podrá aplazar la adjudicación, de acuerdo con lo establecido en el presente Título.

Artículo 168.- Demandas incidentales. Cualquier contestación, medios de nulidad, de forma o de fondo, contra el procedimiento de embargo que surja en el curso del mismo y que produzca algún efecto (...) constituirá un verdadero incidente del embargo y deberá regirse según la presente ley. Tendrán calidad para interponer demandas incidentales, las personas señaladas con aptitud para solicitar reparos al pliego de condiciones. La demanda se interpondrá por acto de abogado a abogado y, además de las formalidades propias de los emplazamientos, deberá contener, a pena de nulidad, lo siguiente:

“Párrafo III.- Cuando por razones de fuerza mayor, que el tribunal estará obligado a especificar por auto emitido a tales fines, no se hubiesen fallado las demandas incidentales el día fijado para la venta, se producirá un único aplazamiento a fin de decidirse los incidentes, procediendo el tribunal a fijar la audiencia de adjudicación, a petición de parte o de oficio, en un plazo no mayor de quince (15) días después del día fijado originalmente.

En este caso, si las partes involucradas en el incidente no estuvieren presentes el día fijado para la lectura de la sentencia, habrán de ser citados por acto de abogado, a fin de que asistan a la nueva audiencia para la adjudicación, en la cual se efectuará la lectura de la decisión incidental, con los mismos efectos especificados anteriormente”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones de los accionantes

2.1. Breve descripción del caso

Los accionantes, señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, objetan la constitucionalidad del procedimiento de embargo inmobiliario instituido en los artículos 160, 164 párrafo v, y 168, párrafo III, de la Ley núm. 189-11, del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011), por presuntamente violar el derecho de igualdad consagrado en el artículo 39 y los artículos 7 y 8 de la Constitución de la República.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

Los accionantes aducen en su acción directa de inconstitucionalidad, del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015), que los artículos 160, 164 párrafo V, y 168 párrafo III de la Ley núm. 189-11 violan los artículos 7, 8 y 39 de la Constitución de la República, los cuales rezan de la manera siguiente:

Artículo 7.- Estado Social y Democrático de Derecho. La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 8.- Función esencial del Estado. Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, 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 de

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

Artículo 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia: 1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes; 2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias; 3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión; 4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género; 5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

Los accionantes pretenden la anulación por inconstitucional de los artículos 160, 164 párrafo V, y 168, párrafo III, de la Ley núm. 189-11, bajo los siguientes alegatos:

a. Que los artículos 160, el párrafo III del artículo 168 y el párrafo V del artículo 164, todos de la Ley 189-11 para el desarrollo del mercado hipotecario y fideicomiso en la República Dominicana, violan el principio de igualdad y no discriminación establecido en nuestra constitución, establecido en el artículo 39 de nuestra constitución, en virtud de que establecen un privilegio a favor de la parte persiguiendo y del juzgador que conoce de procedimiento especial de ejecución inmobiliaria de acuerdo a la Ley 189-11, en detrimento de la parte embargada.

b. (...) los artículos antes citados, establecen un privilegio a favor del persiguiendo, en detrimento de la parte embargada, esta última (...) para beneficiarse de un aplazamiento, tiene que contar con la anuencia del persiguiendo, así mismo dicha ley sólo le otorga derecho de un aplazamiento al juez que conoce la venta al persiguiendo.

c. A fin de que los juzgadores de esta alta Corte puedan verificar los razonamientos antes expuestos, transcribimos a su consideración los artículos de la ley 189-11, antes citados: El artículo 160 de la Ley 189-11, sobre el mercado hipotecario y fideicomiso en la República Dominicana, establece que: “Imposibilidad de aplazar la adjudicación. Excepciones: Fuera de los casos previstos en esta ley, no se producirá aplazamiento de la venta en pública subasta, salvo que la solicitud de aplazamiento emane del persiguiendo, o cuente con la anuencia de este.

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d. El párrafo 111, del artículo 168 de la Ley 189-11, sobre el mercado hipotecario y fideicomiso en la República Dominicana, establece que cuando por razones de fuerza mayor, que el tribunal estará obligado a especificar por auto emitido a tales fines, no se hubiesen fallado las demás incidentales, el día fijado para la venta se producirá un único aplazamiento, a fin de decidirse los incidentes, procediendo el tribunal a fijar la fecha de la audiencia de adjudicación, a petición de parte o de oficio, en un plazo no mayor de 15 días después del fijado originalmente.

e. El párrafo V del artículo 164 de la ley 189-11, antes citada, establece que solo a pedimento del ejecutante se podrá aplazar adjudicación, de acuerdo a lo establecido en el título (...).

f. Los juzgadores de esa alta corte, pueden verificar la discriminación y la violación al principio de igualdad existen en los textos antes enunciado, al analizar dichos textos, dado que la audiencia para ser aplazada tiene que contar con la anuencia del persiguiendo, razón por la cual si este último no está de acuerdo, entonces la audiencia no puede ser aplazada y la juez que conoce el caso está atada (...) porque sólo puede hacerlo de oficio, en caso de fuerza mayor, para fallar incidentes, o a petición de parte (...).

g. (...) el Juzgador de un procedimiento especial de ejecución inmobiliaria (Embargo inmobiliario), puede sólo en caso de fuerza mayor para fallar los incidentes, realizar un único aplazamiento de oficio o a petición de parte, pero dicho juez se ve limitado por la misma ley, toda vez que esta prevé de forma excepcional en el artículo 160, que dicho aplazamiento para poder ser acogido debe emanar del persiguiendo o contar con la anuencia de éste, de modo tal que si no se cuenta con la anuencia del persiguiendo entonces se violan las reglas del debido proceso, razón por la cual esto viola el principio de razonabilidad.

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h. Todo lo anteriormente expuesto establece un privilegio a favor de la parte persiguiendo y viola el principio de razonabilidad.

i. (...) al analizar El párrafo 111, del artículo 168 y el artículo 169 de la Ley 189-11, sobre el mercado hipotecario y fideicomiso en la República Dominicana, antes citado, podemos percatarnos, que, en dicho texto, hay una violación a derechos fundamentales como es la igualdad y la no discriminación, lo que hace que dicha norma sea irracional.

j. (...) los artículos de la Ley 189-11 objeto de la presente acción en inconstitucionalidad son contrarios a lo que dispone nuestra Constitución, toda vez que violan el principio de igualdad, establecen privilegio a favor de una parte con relación al otro en un proceso, en detrimento de la otra. Esta ley es tan fuerte que de la sentencia de adjudicación solo puede ser atacada por medio del recurso de casación, solo la sentencia de adjudicación puede ser atacada por la vía de casación, cuyo recurso no suspende la ejecución de la sentencia, así mismo las sentencias dictada sobre los incidentes no son susceptibles de apelación y son ejecutorias en el acto (...).

k. (...) el artículo 39 de nuestra Constitución, condena la desigualdad, la exclusión, la discriminación, y los privilegios, dado que esta establece: “Todas las personas nacen libre e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones políticas, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal, en consecuencia: La República Dominicana, condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y dominicanos, entre quienes no debe existir más diferencias que las que resulten de sus talentos y virtudes.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

l. Por otra parte, el inciso 3 del artículo 39 de nuestra constitución dice: El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas, para que la igualdad sea real, y efectiva y adoptara las medidas para prevenir y combatir, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión.

m. El Tribunal Constitucional en su Sentencia TC- 44-12, dejó establecido que el principio de igualdad consagrado en nuestra Constitución, obliga a las instituciones del Estado a fomentar y a ofrecer a todas las personas un trato igualitario en términos jurídicos o normativos que las personas o situaciones (...) en la misma situación jurídica o, de hecho.

n. (...) al analizar El párrafo y los artículos de la Ley 189-11, sobre el mercado hipotecario y fideicomiso en la República Dominicana, antes citados, podemos percatamos, que, en dicho texto, hay una violación a derechos fundamentales como es la igualdad y la no discriminación, lo que hace que dicha norma sea irracional.

o. Que los artículos 7 y 8 de nuestra Constitución, establecen que la República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, fundado en el respecto a la dignidad humana, los derechos fundamentales, la soberanía popular y la separación de poderes. Es función del Estado proteger los derechos de la persona humana 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 de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, le bienestar social y los derechos de todos y todas.

p. (...) el Tribunal Constitucional de la República Dominicana, en la Sentencia TC-0044-12, del 21 de septiembre del año 2012, y TC-0070-15, dejó



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecido, que para confrontar el texto objeto de la acción en inconstitucionalidad, con los principios y valores constitucionales en los que descansa nuestro Estado social y democrático de derecho, hay que abordarlo desde el parámetro del principio de la razonabilidad y de la dignidad humana”.

4. Intervenciones oficiales

4.1. Opinión del procurador general de la República

Mediante el Oficio núm. 02031, del dieciocho (18) de junio de dos mil quince (2015), el procurador general de la República presenta su opinión sobre el caso, señalando, en síntesis, lo siguiente:

a. Sobre el particular es menester señalar que, en sentido general, el procedimiento de embargo inmobiliario sobre los bienes inmuebles del deudor gravados con una garantía real a favor del acreedor, se origina en el incumplimiento de aquél a una obligación, determinado por una sentencia con la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada dictada por las jurisdicciones competentes en un proceso contradictorio acorde con las garantías del debido proceso y el derecho de defensa.

b. (...) una de las garantías del debido proceso y de la tutela judicial efectiva es el derecho de todo justiciable a la ejecución de las sentencias que reconocen sus derechos; en ese predicamento se inscribe la obligación del Estado respecto de la ejecución de las decisiones dictadas por los Tribunales del orden judicial, que, al adquirir la condición de la cosa irrevocablemente juzgada, se constituyen en títulos ejecutorios.

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. La Ley 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y el Fideicomiso en la República Dominicana, está dirigida a "crear un marco legal unificado para impulsar el desarrollo del mercado hipotecario y de valores de la República Dominicana; también se incorpora la figura del fideicomiso, en aras de complementar la legislación financiera dominicana.

d. En esa virtud, la misma "tiene por objeto crear las figuras jurídicas necesarias y fortalecer las existentes, para poder desarrollar el mercado hipotecario dominicano, canalizando recursos de ahorro voluntario u obligatorio, para el financiamiento a largo plazo a la vivienda y a la construcción en general, profundizando el Mercado de capitales con la ampliación de alternativas para los inversionistas institucionales y fomentando el uso de instrumentos de deuda que faciliten dicha canalización, que, unido a la creación de incentivos especiales, aportes del Estado y economías de procesos, sirvan para promover proyectos habitacionales, especialmente los de bajo coste, esto como forma de fomentar el ahorro para la adquisición de viviendas por la población, a fin de mitigar el importante déficit habitacional en la República Dominicana.

e. (...) establece "un procedimiento especial de ejecución inmobiliaria al que podrán optar cualesquiera tipos de acreedores hipotecarios, incluyendo, sin que esta lista sea limitativa, entidades de intermediación financiera locales o del extranjero, los agentes de garantías a los que se refiere la presente ley, titularizadoras y fiduciarios, siempre y cuando la garantía hipotecaria haya sido concedida de manera convencional, sin importar el tipo o naturaleza de la acreencia garantizada.

f. (...) la ley establece que "es importante mejorar los procedimientos judiciales existentes para la ejecución inmobiliaria, de forma que sean más



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

expeditos y permitan una solución oportuna de los casos, evitando las dilaciones y a la vez garantizando el debido proceso, que coadyuvará al desarrollo del mercado hipotecario e incentivará la participación de actores que aseguren el flujo de recursos.

g. El enunciado de las antes señaladas disposiciones pone de manifiesto la razonabilidad de las disposiciones impugnadas, toda vez que las mismas propenden a evitar las dilaciones innecesarias que turban el efectivo desarrollo del procedimiento inmobiliario, sin desconocer las garantías del debido proceso, lo que a su vez asegura un tratamiento igualitario a todas las partes en el marco de la tutela judicial efectiva.

h. En esa virtud, las disposiciones atacadas se avienen a los fines perseguidos por la ley, resultan un medio idóneo para alcanzar dichos fines y existe una relación causal entre los fines perseguidos y el medio establecido en pro de los mismos.

i. Por otra parte, es pertinente destacar que a partir de las mismas no se configura ninguna restricción al derecho a recurrir, en tanto que la ley pone a disposición de la parte afectada el recurso de casación.

j. Al respecto, en la Sentencia TC/0007/2012, esa jurisdicción constitucional ha hecho suyo el criterio establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Herrera Ulloa vs Costa Rica, acorde con el cual, el derecho a recurrir se satisface con que "el tribunal que conozca del recurso sea superior al que dictó la sentencia objeto del mismo y que: independientemente de la denominación que se le dé al recurso existente para recurrir el fallo, lo importante es que dicho recurso garantice un examen integral de la decisión recurrida.

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k. De ahí que habida cuenta su naturaleza y propósitos, el recurso de casación en los casos de la materia garantiza el derecho a recurrir en aras de la tutela judicial efectiva y el debido proceso.

l. (...) para el caso de que a través de ese recurso no fuera subsanada una violación a un derecho fundamental a una de las partes ocurrida durante el proceso seguido ante las jurisdicciones apoderadas, los artículos 277 de la Constitución y 53 de la Ley 137-11 consagran y regulan el ejercicio del recurso de revisión constitucional ante el Tribunal Constitucional.

4.2. Opinión del Congreso Nacional

La Presidencia del Senado de la República, mediante su escrito de opinión depositado el veintitrés (23) de septiembre de dos mil quince (2015), señala:

a. En cumplimiento a los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República, del 26 de enero de 2010, Constitución que regía para esa época, que estipulaba: “Artículo 98.- Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas”. “Artículo 99. - Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra, para su oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta Cámara le hiciere modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo.

b. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechando el proyecto Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido posteriormente al Poder Ejecutivo para fines de su promulgación.

c. A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No.189-11, de fecha 16 de julio del año 2011, sobre el Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

4.3. Opinión de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados en su escrito, estableció lo siguiente:

a. En sus argumentos, los accionantes afirman que los inmuebles descritos anteriormente fueron dados en garantía al señor Rafael Antonio Cepín, en virtud de un préstamo inmobiliario por la suma de RD\$15,000,000.00, y que al no poder cumplir con sus obligaciones de pago en las fechas estipuladas en el contrato, el persigiente, previo a inscribir una hipoteca convencional en primer rango y notificarles mandamiento de pago por la suma de RD\$24,876,667.00, inscribió un embargo inmobiliario a los inmuebles afectados”.

b. Manifiestan, que el persigiente, en fecha 27 de marzo de 2015, depositó por ante la Sala Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia de San Francisco de Macorís, el pliego de condiciones que regiría la venta en pública subasta en audiencia de pregones.

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. Los accionantes entienden que los artículos 160, 164 párrafo V y 168 párrafo III de la Ley No. 189-11, establecen que para que el persiguiendo pueda beneficiarse de un aplazamiento de audiencia debe contar con la anuencia del persiguiendo, que así mismo, dicha ley solo le otorga la posibilidad de un aplazamiento al juez que conoce la venta, lo cual, según entienden, viola el derecho de igualdad y no discriminación dispuesto por el artículo 39 de la Constitución, en razón de que otorga un privilegio en favor del acreedor y del juzgador que conoce del procedimiento especial de embargo inmobiliario contenido en dicha ley.

d. Desde su punto de vista, si el persiguiendo no está de acuerdo en que la audiencia para conocer la venta en pública subasta sea aplazada, entonces no es posible hacerlo, y el juez se haya atado, porque solo puede hacerlo de oficio por causa de fuerza mayor, para fallar incidentes o a petición de parte, lo cual constituye un privilegio en favor del acreedor que viola el principio de razonabilidad, así como las disposiciones de los artículos 7, 8 y 39 de la Constitución, razón por la cual solicitan a ese Honorable Tribunal declarar la inconstitucionalidad de los artículos impugnados.

e. En primer orden, es preciso evaluar los argumentos que avalan la calidad de la accionante para interponer la presente acción directa en inconstitucionalidad. En principio afirman que tal calidad tiene su base en los artículos 185 de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11, los cuales disponen que cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido se haya habilitada para impugnar una ley, decreto, resolución u ordenanza, por ante el Tribunal Constitucional, mediante el mecanismo de la acción directa.

f. En un segundo aspecto, los impugnantes alegan estar siendo perjudicados por un embargo inmobiliario que afecta los inmuebles antes descritos, en virtud



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del procedimiento especial de ejecución abreviado dispuesto por la Ley No.189-11, el cual, según afirman, en los artículos atacados en inconstitucionalidad, violan su derecho de defensa.

g. En cuanto a los fundamentos de inconstitucionalidad presentados por los accionantes contra los artículos 160, 164 párrafo V, y 168 párrafo III de la Ley No. 189-11, por alegada violación a los artículos 7, 8 y 39 de la Constitución, la Cámara de Diputados observa que, en lo que respecta a los artículos 160 y 164, párrafo V, son totalmente razonables, toda vez que le otorgan al persiguiendo, de manera exclusiva, la posibilidad de aplazar la audiencia para la venta en pública subasta de inmuebles que están siendo objeto de un embargo inmobiliario o en caso de que el aplazamiento sea solicitado por el perseguido, este deberá tener la anuencia del embargante, en franca violación al derecho a la igualdad dispuesto por el artículo 39 de la Constitución, y el derecho de defensa consagrado en el artículo 69.4 de la misma.

h. A raíz del nuevo orden constitucional, no es posible que exista un procedimiento, como en el caso del embargo inmobiliario, donde el perseguido queda en un estado de indefensión, al tiempo que le es afectado su derecho de propiedad. Lo que ocurre en la práctica con las ejecuciones inmobiliarias, es que el acreedor cuando somete al juez el pliego de condiciones y fija audiencia para la pública subasta, lleva al deudor a una especie de paredón judicial, para decirlo de manera simbólica, donde no tiene ningún derecho a defenderse”.

i. Se entiende que el espíritu del legislador cuando estableció el proceso de ejecución especial, mediante la Ley No. 189-11, era proteger el crédito de los acreedores hipotecarios y a la vez, abreviar el tiempo de duración de los embargos inmobiliarios, lo cual resulta razonable, a la vez que se les



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

salvaguardan sus derechos y se garantiza la seguridad jurídica, la cual constituye la base fundamental para hacer negocios.

j. Sin embargo, no se puede garantizar el crédito de los acreedores violentando el derecho de los deudores, si bien es cierto que, en medio de un embargo inmobiliario, el persiguiendo debe recuperar lo adeudado, mediante un proceso de ejecución abreviado, de la misma manera se le debe tutelar los derechos de defensa y de propiedad que le consagra la Constitución al perseguido.

k. Sin lugar a dudas, el procedimiento de embargo inmobiliario en los aspectos que hemos señalado, es violatorio al derecho de defensa y tutela judicial efectiva, entendemos que, aunque el proceso sea abreviado, el derecho de defensa del embargado debe estar garantizado en todas las etapas del mismo, motivo suficiente para que la presente acción directa en inconstitucionalidad sea acogida por ese Honorable Tribunal de manera parcial, y en consecuencia, declarar no conformes con la Constitución los artículos 160 y 164 párrafo V, de la Ley No, 189-11.

l. (...) debemos precisar que, en el caso de la ley atacada en inconstitucionalidad, la Cámara de Diputados cumplió rigurosamente con el procedimiento establecido en la Constitución, relativo a la formación y efecto de las leyes, así como lo dispuesto en su reglamento interno al momento de sancionar el texto legal impugnado, en lo relativo al trámite, estudio, evaluación y sanción del mismo, y en tal sentido, no vemos en él contradicción alguna con la Carta Sustantiva, en este aspecto.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el once (11) de septiembre de dos mil quince (2015), comparecieron todas las partes litigantes, y el expediente quedó en estado de fallo.

6. Pruebas documentales

En el presente expediente los accionantes ni los accionados depositaron ningún documento adicional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

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

8. Legitimación activa o calidad de los accionantes

8.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa de inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución de la

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

República, y 37 de la Ley núm. 137-11, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.2. En aplicación de los textos transcritos anteriormente, este tribunal constitucional es de criterio que

(...) la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo. [Véase Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)]

8.3. En ese orden de ideas, los señores Clarivel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya intervienen en el mercado hipotecario como deudores del señor Rafael Antonio Cepín, quien inscribió hipoteca convencional en primer rango en los inmuebles: **a)** solar núm.

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4 en la manzana 31-B, del Distrito Catastral núm. 1 del municipio Pimentel, provincia Duarte, con una superficie de 302.86 metros cuadrados. **b)** solar núm. 3 de la manzana 31-b, del Distrito Catastral núm. 1 del municipio Pimentel, provincia Duarte, con una superficie de 374.41 metros cuadrados, **c)** parcela núm. 801, del Distrito Catastral núm. 5, del municipio Pimentel, provincia Duarte, una porción de terreno que tiene una extensión superficial de 435 metros cuadrados, **d)** el solar núm. 21 de la manzana núm. 39, del Distrito Catastral núm. 1 del municipio Pimentel, con una superficie de 878.54 metros cuadrados, todos propiedad de los deudores, y estos resultaron alcanzados en su campo de actividad por las regulaciones que respecto del embargo inmobiliario contempla la referida Ley núm. 189-11. En tal virtud, ostentan, en la especie, la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al estar revestidos de un interés legítimo y jurídicamente protegido de conformidad con el artículo 185.1 de la Constitución.

9. Análisis de los medios de inconstitucionalidad invocados

9.1. La parte accionante reclama, mediante su acción directa de inconstitucionalidad, la nulidad por inconstitucional de los artículos 160, el párrafo III del artículo 168 y el párrafo V del artículo 164, de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana, por presuntamente vulnerar el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 39 de la Constitución de la República.

9.2. En ese orden la parte accionante indica: *que los artículos antes citados, establecen un privilegio a favor del persiguiendo, en detrimento de la parte embargada, este último quien para beneficiarse de un aplazamiento tiene que contar con la anuencia del persiguiendo, así mismo dicha ley solo le otorga derecho un aplazamiento a la juez que conoce la venta o al persiguiendo.*

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.3. Los accionantes indican, además:

Los juzgadores de esta alta corte, pueden verificar la discriminación y la violación al principio de igualdad existen en los textos antes enunciado, al analizar dichos textos, dado que la audiencia para ser aplazada tiene que contar con la anuencia del persiguiendo, razón por la cual si este último no está de acuerdo, entonces la audiencia no puede ser aplazada y la juez que conoce el caso está atada de (...) porque solo puede hacerlo de oficio en caso de fuerza mayor, para fallar incidentes, o a petición de parte.

9.4. El derecho de igualdad ha sido definido por la jurisprudencia constitucional dominicana, de la siguiente manera: En su Sentencia TC/0119/14, del trece (13) de junio de dos mil catorce (2014), página 25, literal i:

El principio de igualdad configurado en el artículo 39 de la Constitución implica que todas las personas son iguales ante la ley y como tales deben recibir el mismo trato y protección de las instituciones y órganos públicos. Este principio, junto a la no discriminación, forma parte de un principio general que tiene como fin proteger los derechos fundamentales de todo trato desigual fundado en un acto contrario a la razón o cuando no existe una relación de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin que se persigue. El desarrollo de este principio ha permitido elaborar una doctrina tendente a graduar situaciones concretas en las que puede admitirse trato diferente en circunstancias tales que el trato igual conduciría a una desigualdad, es decir, los supuestos en los que se admite una discriminación positiva. Fuera de estas situaciones que encuentran justificación en la necesidad de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

preservación del propio principio de igualdad y no discriminación, no resulta admisible que desde los órganos públicos se practique un tratamiento desigual e injustificado como pudo comprobar el juez de amparo al dictar la decisión impugnada.

9.5. Las disposiciones de los artículos 160, el párrafo III del artículo 168 y el párrafo V del artículo 164, de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana, establecen el procedimiento judicial a seguir para la ejecución de los embargos inmobiliarios. Al respecto, se contempla lo siguiente:

Artículo 160.- Imposibilidad de aplazar la adjudicación. Excepciones. Fuera de los casos previstos en esta ley, no se producirá aplazamiento de la venta en pública subasta, salvo que la solicitud de aplazamiento emane del persigiente o cuente con la anuencia de éste. En este caso, la nueva fecha para la venta será anunciada con al menos cinco (5) días de antelación, y cumpliendo para ella con las mismas formalidades requeridas para la publicación del anuncio de la venta en pública subasta.

Artículo 164.- De la Falsa Subasta. Cuando haya lugar a falsa subasta se procederá a la fijación de una nueva fecha para la venta en pública subasta con cargo al falso subastador.

Párrafo V.- Solo a pedimento del ejecutante se podrá aplazar la adjudicación, de acuerdo con lo establecido en el presente Título.

Artículo 168.- Demandas incidentales. Cualquier contestación, medios de nulidad, de forma o de fondo, contra el procedimiento de embargo que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

surja en el curso del mismo y que produzca algún efecto respecto del mismo, constituirá un verdadero incidente del embargo y deberá regirse según la presente ley. Tendrán calidad para interponer demandas incidentales, las personas señaladas con aptitud para solicitar reparos al pliego de condiciones. La demanda se interpondrá por acto de abogado a abogado y, además de las formalidades propias de los emplazamientos, deberá contener, a pena de nulidad, lo siguiente:

Párrafo III.- Cuando por razones de fuerza mayor, que el tribunal estará obligado a especificar por auto emitido a tales fines, no se hubiesen fallado las demandas incidentales el día fijado para la venta, se producirá un único aplazamiento a fin de decidirse los incidentes, procediendo el tribunal a fijar la audiencia de adjudicación, a petición de parte o de oficio, en un plazo no mayor de quince (15) días después del día fijado originalmente”.

9.6. Estos artículos de la Ley núm. 189-11, si bien ofrecen una cierta protección al persigiente, no menos cierto es que es el mismo persigiente quien se encuentra en desventaja ante el deudor, por el hecho de que el deudor es quien no ha cumplido con su obligación principal contraída.

9.7. El procedimiento de embargo inmobiliario sobre los bienes del deudor es gravado con una garantía hipotecaria a favor del acreedor; dicho embargo se origina en el incumplimiento de dicha obligación, por lo que la supuesta desigualdad alegada por el accionante no es más que la protección que la ley debe otorgar ante quien se encuentra en desventaja en un proceso judicial como consecuencia del incumplimiento a la obligación contraída, así mismo evita que el acreedor sea defraudado por el deudor.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.8. Resulta oportuno consignar que en el proceso de embargo inmobiliario participan tanto el persiguiendo (acreedor) como el perseguido (deudor) y este último también tiene todas las oportunidades y garantías legales de hacer valer sus consideraciones alegatos jurídicos ante el juez que conoce dicho proceso, por lo que, en principio, no se establece la transgresión al principio de igualdad ni tratamiento discriminatorio.

9.9. En realidad, el embargo inmobiliario es la vía de ejecución instituida a los fines de que la parte acreedora coloque en manos de la justicia el o los inmuebles dados en garantía por su deudor, todo con el fin de obtener el pago de su acreencia ante el incumplimiento del deudor, quien se ha mostrado reacio a satisfacer su compromiso, culminando el proceso con la eventual venta del bien en pública subasta y el cobro del precio pagado al respecto.

9.10. En un caso en donde el Tribunal tuvo la oportunidad de referirse a una inconstitucionalidad planteada con respecto a esta misma ley, en su Sentencia TC/0530/15, del diecinueve (19) de noviembre de dos mil quince (2015), este colegiado dijo lo siguiente:

9.2.2. En ese sentido, el Tribunal considera que no deben confundirse las figuras de la hipoteca, con la del embargo inmobiliario, pues si bien tienen una vinculación entre sí, se trata, sin embargo, de situaciones jurídicas diferenciables. En efecto, la hipoteca es una garantía real que, sin desposeer al deudor propietario del inmueble hipotecado, le confiere al acreedor un derecho de persecución que le permite en caso de incumplimiento de la obligación, vender el bien dado en garantía a fin de obtener el pago de su acreencia. La hipoteca es una garantía jurídica. El embargo inmobiliario, en cambio, es la vía de ejecución en virtud de la cual el acreedor pone en manos de la justicia y hace vender el o los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inmuebles de su deudor, a fin de obtener el pago de su crédito del precio de venta de los mismos. El embargo inmobiliario no siempre se inicia a partir de una hipoteca convencional, sino de la existencia de un título ejecutorio (sentencia definitiva, pagaré notarial, hipoteca judicial, hipoteca legal de la mujer casada, etc.). 9.2.3. Las disposiciones atacadas, artículos 149 al 172 de la Ley núm. 189-11, regulan el nuevo procedimiento de embargo inmobiliario y sus formalidades accesorias (demandas incidentales, puja ulterior, falsa subasta, entre otros) y no el régimen legal de las hipotecas convencionales (formalidades del contrato, derechos y obligaciones, condiciones jurídicas, etc.), lo que constituye una situación jurídica no alcanzada por estas disposiciones impugnadas, ya que no se trata de una aplicación retroactiva de estos artículos a las hipotecas convencionales suscritas antes de la entrada en vigencia de la referida ley núm. 189-11, sino que dichas disposiciones no aplican al régimen de las hipotecas convencionales, pues ninguno de los artículos atacados afecta su régimen jurídico. 9.2.4. Además, el procedimiento de embargo inmobiliario es diferente y autónomo del que rige a las hipotecas convencionales y se reconoce tradicionalmente que el proceso del embargo inmobiliario inicia con el levantamiento del acta del embargo en el procedimiento ordinario (artículo 674 y siguiente del Código de Procedimiento Civil) o con la transcripción y conversión del mandamiento de pago en embargo inmobiliario en el procedimiento abreviado (artículos 153 y siguientes de la Ley núm. 189-11); por tanto, los procedimientos de embargo inmobiliario no iniciados al momento de la entrada en vigencia de la Ley núm. 189-11, resultan regidos por esta ley al tratarse de un procedimiento iniciado bajo este régimen (...)

9.11. Con relación a la alegada violación al principio de igualdad alegado por la parte accionante, ya este tribunal tuvo la oportunidad de responder al ser



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sometida una acción de inconstitucionalidad de otros artículos de la misma ley en la que se alegaba la violación a este principio por parte de dicha ley, en su Sentencia TC/0060/14, del cuatro (4) de abril de dos mil catorce (2014), este Tribunal tuvo a bien precisar:

Como ya apuntó este tribunal en la sentencia antes expuesta, al confrontar el principio de igualdad con la disposición objetada se evidencia que no existe trasgresión del mismo con la instauración del procedimiento especial de embargo inmobiliario adoptado en la Ley núm. 6186 en lo que respecta al Banco Agrícola. Cabría pues, en lo adelante, analizar si la extensión de este embargo inmobiliario abreviado a favor de las entidades de intermediación financiera vulnera de algún modo el principio de igualdad frente a particulares que se dediquen a la actividad económica de prestamista. 9.7. Resulta útil analizar el caso objeto de estudio de conformidad con el test o juicio de igualdad concebido por la jurisprudencia colombiana y acogido por este tribunal en las Sentencias TC/0033/12, del quince (15) de agosto de dos mil doce (2012); TC/0094/12, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012); y TC/0049/13, del nueve de abril de dos mil trece (2013), el cual "(...) resulta un método idóneo y razonable del cual puede hacer uso el juez constitucional, a fin de evaluar cualquier situación y establecer si una norma transgrede el principio de igualdad" (TC/0033/12).

9.12. Cabe en este caso que este tribunal aplique el test de igualdad como ya lo ha aplicado en otros casos:

9.13. *Determinar si las situaciones de los sujetos bajo revisión son similares.* Con respecto a este elemento, partimos de la evaluación de los sujetos bajo revisión, acreedor y deudor, a fin de determinar la supuesta situación similar en

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que se encuentran dichos sujetos, cabe señalar que en cuanto a este primer elemento del juicio del test, el Tribunal ha dicho que:

...si bien tanto una entidad de intermediación financiera como una persona física dedicada a la actividad de prestamista desarrollan una actividad económica en común, como lo es el préstamo con garantía inmobiliaria, ambas lo desarrollan sometidas a condiciones, regulaciones y normativas completamente distintas. 9.10. En ese contexto, en la especie ha quedado establecida la inexistencia del primer requisito del test de igualdad, al tratarse de casos o situaciones distintas, pues se intenta confrontar en condición de supuesta igualdad a un particular dedicado a una actividad económica de prestamista frente a entidades de intermediación financiera sometidas a una formalidad y marco jurídico más estricto. Sentencia TC/0060/14 del cuatro (4) de abril de dos mil catorce (2014).

Por lo que partiendo de estos argumentos dichos ya por este tribunal constitucional se configura que entre los elementos expuestos no hay similitud por tanto no hay violación al principio de igualdad en este orden.

9.14. *Analizar la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado.* Con relación este segundo elemento del test, en misma sentencia antes referida este colegiado señalo lo siguiente:

Al referirnos a la diferenciación normativa que se evidencia en el trato de la ley en el caso específico, es imprescindible señalar que este embargo inmobiliario abreviado beneficia a toda entidad de intermediación financiera debidamente constituida, las cuales se encuentran sometidas a numerosos controles y fiscalizaciones, lo cual no

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se puede asimilar ni equiparar a la práctica económica de un particular dedicado al préstamo, el cual se encuentra en una situación totalmente disímil de regulación a la anteriormente descrita.

En este orden es entendible que al no ser sujetos iguales o similares pues la normativa que los ampara será siempre distinta, por lo que no hay trato desigual con relación a la norma atacada.

9.15. Por otro lado, la Cámara de Diputados de la República Dominicana alega violación al derecho a la defensa; al respecto, señala:

Sin lugar a dudas, el procedimiento de embargo inmobiliario en los aspectos que hemos señalado, es violatorio al derecho de defensa y tutela judicial efectiva, entendemos que, aunque el proceso sea abreviado, el derecho de defensa del embargado debe estar garantizado en todas las etapas del mismo, motivo suficiente para que la presente acción directa en inconstitucionalidad sea acogida por ese Honorable Tribunal de manera parcial, y en consecuencia, declarar no conformes con la Constitución los artículos 160 y 164 párrafo V, de la Ley No, 189-11.

9.16. El artículo 69 de la Constitución dominicana consagra el derecho a la Tutela judicial efectiva y debido proceso: *Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación: 4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.17. En ese orden señala que la ley le otorga facultad al persiguiendo de ser el único que puede aplazar la audiencia cuando dicen:

En cuanto a los fundamentos de inconstitucionalidad presentados por los accionantes contra los artículos 160, 164 párrafo V, y 168 párrafo III de la Ley No. 189-11, por alegada violación a los artículos 7, 8 y 39 de la Constitución, la Cámara de Diputados observa que, en lo que respecta a los artículos 160 y 164, párrafo V, son totalmente razonables toda vez que le otorgan al persiguiendo, de manera exclusiva, la posibilidad de aplazar la audiencia para la venta en pública subasta de inmuebles que están siendo objeto de un embargo inmobiliario o en caso de que el aplazamiento sea solicitado por el perseguido, este deberá tener la anuencia del embargante, en franca violación al derecho a la igualdad dispuesto por el artículo 39 de la Constitución, y el derecho de defensa consagrado en el artículo 69.4 de la misma”. Sin embargo, este colegiado tanto el acreedor como el deudor ejercen su derecho a la defensa pues ambos están representados ante la audiencia por un profesional del derecho, solo que para que haya aplazamiento de la audiencia debe contar con la anuencia de ambas partes, en ese sentido no hay violación al derecho a la defensa

9.18. Conforme al precedente antes descrito es que el Tribunal entiende que no se configura las violaciones del principio de igualdad y derecho a la defensa planteada en esta acción por la accionante, en ese orden es que todas las argumentaciones de inconstitucionalidad deben ser desestimadas en el caso en concreto.

9.19. El artículo 40.15 de la Constitución de dos mil diez (2010), modificada en el dos mil quince (2015), indica que: *A nadie se le puede obligar a hacer lo*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

9.20. El accionante en inconstitucionalidad alega, además, que esta norma viola el principio de razonabilidad. En ese orden dice:

(...) el Juzgador de un procedimiento especial de ejecución inmobiliaria (Embargo inmobiliario), puede sólo en caso de fuerza mayor para fallar los incidentes, realizar un único aplazamiento de oficio o a petición de parte, pero dicho juez se ve limitado por la misma ley, toda vez que esta prevé de forma excepcional en el artículo 160, que dicho aplazamiento para poder ser acogido debe emanar del persigiente o contar con la anuencia de éste, de modo tal que si no se cuenta con la anuencia del persigiente entonces se violan las reglas del debido proceso, razón por la cual esto viola el principio de razonabilidad.

Todo lo anteriormente expuesto establece un privilegio a favor de la parte persigiente y viola el principio de razonabilidad.

9.21. Con relación al principio de razonabilidad, este tribunal constitucional estableció que para determinar si una norma legal es razonable esta debe ser sometida a un test de razonabilidad, en el cual deben analizarse los criterios siguientes: el análisis del fin buscado, el análisis del medio empleado y, finalmente, el análisis de la relación entre el medio y el fin. [Sentencia TC/0044/12, del veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012)].

9.22. En cuanto al primer criterio del test de razonabilidad, los artículos 160, 164, 168 ordinal III y 172 de la Ley núm. 189-11 establecen sobre la

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

imposibilidad de aplazar la adjudicación, así como de sus excepciones, y señala que fuera de los casos previstos en esta ley, no se producirá aplazamiento de la venta en pública subasta, salvo que la solicitud de aplazamiento emane del persigiente o cuente con la anuencia de éste.

9.23. Disponen, además, en el artículo 164 que habrá nueva fijación de audiencia cuando se trata de falsa subasta. Habla además en su Artículo 168 de las demandas incidentales, sobre los medios de forma o de fondo, contra el procedimiento de embargo. Por último, disponen en su artículo 172 sobre las derogaciones de las disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.

9.24. Es decir, se trata de implementar un control sobre el proceso de adjudicación cuando sean detectadas anomalías en la ejecución de las subastas, esto así con el objetivo de impedir el fraude en contra del persigiente. En tal sentido, se advierte que dichos textos legales persiguen que el Estado garantice la viabilidad y la pronta recuperación del crédito adeudado.

9.25. Lo dispuesto por los artículos antes referidos van en consonancia con lo dispuesto en artículo 40.15 de la Constitución de dos mil diez (2010), modificada en el dos mil quince (2015), pues la cuestión planteada en los artículos impugnados es la de hacer justicia en favor del persigiente que se siente defraudado y tal y como reza el artículo antes referido ordena lo justo.

9.26. En cuanto al segundo criterio (análisis del medio), los artículos impugnados, la ley establece una protección a beneficio de quien se siente defraudado por un crédito, lo que resulta adecuado y razonable.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.27. Todo lo anterior permite establecer que las normas impugnadas fueron dictadas en consonancia con la Constitución, en cumplimiento de los requisitos formales para la materialización del procedimiento para la ejecución inmobiliaria.

9.28. En cuanto al tercer medio (análisis de la relación medio-fin), este tribunal considera que el medio utilizado, es decir el los artículos 160, 164, 168 ordinal III y 172 de la Ley núm. 189-11 son propicios y oportunos para lograr el fin u objetivo procurado por el Estado, que es contar en el ordenamiento jurídico con un mecanismo que le permita llevar el control los procedimientos de los embargos inmobiliarios y así evitar irregularidades y los posibles fraudes en perjuicio de los acreedores.

9.29. Esta relación entre las normas impugnadas y el fin procurado, en modo alguno implica una vulneración a normas constitucionales o legales, por lo podemos concluir que las normas impugnadas no son irrazonables ni desproporcionadas como alega la accionante, por lo que este tribunal entiende que las mismas no vulneran el contenido del artículo 40.15 de la Constitución.

9.30. En conclusión, el fin perseguido por la norma, por medio de los artículos, 160, 164, 168 ordinal III y 172 de la Ley 189-11, impugnados, y la relación entre ambos resulta razonable, proporcional, idónea, y necesaria, por lo que el presente medio de inconstitucionalidad debe ser desestimado.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

magistrados Hermógenes Acosta de los Santos, Wilson Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR buena y válida, en cuanto a la forma, la acción directa de constitucionalidad incoada por Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo V y artículo 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana, del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández; en consecuencia, **DECLARAR** conformes con la Constitución de la República los artículos 160, el párrafo III del artículo 168 y el párrafo v del artículo 164, de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana, del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011), por no resultar violatorios del derecho de igualdad, de conformidad con las consideraciones desarrolladas en el cuerpo de la presente sentencia.

TERCERO: DECLARAR los procedimientos del presente proceso libre costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a las partes accionantes, Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández; al órgano emisor del acto, Congreso Nacional, y a la Procuraduría General de la República.

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

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

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

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

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Introducción

1. En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad fue incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana, de fecha dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).
2. Mediante la decisión tomada por la mayoría se rechaza la indicada acción directa de inconstitucionalidad, decisión que nosotros compartimos.
3. Sin embargo, hemos querido dejar constancia de este voto salvado, porque consideramos incorrecta la argumentación desarrollada respecto de la legitimación de las personas físicas para accionar en inconstitucionalidad.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad

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

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

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

9. En efecto, en el modelo alemán sólo están legitimados para accionar en inconstitucionalidad el gobierno federal, un gobierno de un *Land* o un tercio de los miembros del *Bundestag*, según se establece en el artículo 93.1, núm. 2, artículos 13, núm. 6 y 76 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal.¹ Como se advierte, este sistema es aún más cerrado que el español, en la medida que, por una parte, el órgano equivalente al defensor del pueblo carece de dicha capacidad procesal y, por otra parte, solo una de las dos cámaras que componen el Parlamento tienen legitimación, en la medida de que *Bundesrat* carece de dicha legitimación.

10. El modelo español sigue esta misma tendencia, ya que puede accionar en inconstitucionalidad el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados o 50 senadores y los Órganos colegiados ejecutivos de la Comunidades Autónomas.² Como se aprecia, la posibilidad de que un ciudadano pueda apoderar al Tribunal Constitucional en este modelo está cerrada.

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

¹ Peter Häberle, El Tribunal Constitucional como Tribunal Ciudadano, El recurso constitucional de amparo, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2005, p. 97. Traducción y estudio preliminar de Joaquín Brage Camazano

² Véase Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 746-747. Véase, igualmente, el artículo 162 de la Constitución española. Véase igualmente, a Francisco Tomás y Valiente, Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p.42.

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

materia en la cual el acceso al Tribunal Constitucional es un derecho de todos, tal y como de manera categórica lo afirma Peter Häberle.³

12. En este mismo orden, para Peter Häberle, la restricción del acceso al Tribunal Constitucional Federal alemán en materia de control abstracto de constitucionalidad tiene una justificación, la cual está referida a las trascendentes consecuencias que tienen para el sistema democrático las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional Federal alemán, cuando resuelve una acción directa de inconstitucionalidad.⁴

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

14. Los modelos semi abiertos abundan en el Continente Americano, tal y como podremos apreciar en los párrafos que siguen. Un buen ejemplo de sistema semiabierto lo constituye el que existe en Ecuador que prevé la legitimación de un ciudadano, condicionada a un informe favorable de procedencia por parte del Defensor del Pueblo⁵; en este modelo también se le reconoce legitimación a un grupo de mil ciudadanos; mientras que en el modelo

³ Peter Häberle, IBIDEM, p.96

⁴ Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98

⁵ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 330

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

peruano cinco mil ciudadanos pueden accionar.⁶ Entendemos que son ejemplos válidos de sistemas semiabierto, porque si bien se condiciona la legitimación de un solo ciudadano, o se exige un número determinado de estos, dicha facultad no es exclusiva de órganos políticos.

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

16. Los sistemas que se consideran abiertos son aquellos en los cuales la sola condición de ciudadanos habilita para accionar en inconstitucionalidad, configurándose de esta forma, la figura de la “acción popular”⁷. Se trata de un

⁶ Humberto Nogueira Alcalá, *Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur*, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)

⁷ Uno de los temas a los cuales el gran jurista austríaco, Hans Kelsen, prestó atención fue el relativo a la acción popular, respecto de la cual hizo las consideraciones que indicamos a continuación: La más fuerte garantía consistiría, ciertamente, en autorizar una *actio populares*: así, el Tribunal Constitucional estaría obligado a proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción, en especial las leyes y los reglamentos, a solicitud de cualquier particular. Es de esta manera como el interés político que existe en la eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente la más radical satisfacción. No se puede, sin embargo, recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos. Pero, sigue diciendo el autor, Sería muy oportuno acercar un poco el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante el Tribunal Constitucional, a una *actio populares*, permitiendo a las partes de un proceso judicial o administrativo interponerlo contra los actos de autoridades públicas –resoluciones judiciales o actos administrativos –en razón de que, aunque inmediatamente regulares, estos actos realizados en ejecución de una norma irregular, ley inconstitucional o reglamento ilegal. Aquí se trata no de un derecho de acción abierto directamente a los particulares, sino de un medio indirecto de provocar la intervención del Tribunal Constitucional: ya que supone que la autoridad judicial o administrativa llamada a tomar una decisión se adherirá a la opinión de la parte y presentará, en consecuencia, el pedido de anulación. (véase Hans Kelsen, “Las Garantías Jurisdiccionales de la Constitución”, *Revista Dominicana de Derechos Procesal Constitucional*, núm. 10, julio- diciembre, 2010. Pp. 38-39. (Traducción de Rolando Tamayo y Salmoran. Revisión de Domingo García Belaunde).

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano⁸ y el venezolano.⁹

17. Respecto del sistema venezolano, conviene destacar que la figura de la acción popular tiene un origen pretoriano, en la medida que la Sala Constitucional de ese país la configuró a partir del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo contenido es el siguiente: *“Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”*.¹⁰

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

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

⁸ Humberto Nogueira Alcalá, *IBIDEM*, p. 332. En los artículos 241.2, 241.4 y 241.5 de la Constitución colombiana se establece lo siguiente: *“Art. 241.2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de procedimiento en su formación. Art.241.4 Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 241.5 Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación”*.

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

¹⁰ Véase Alain Brewer Carias, *La Justicia Constitucional (Procesos y Procedimientos Constitucionales)*, Editorial Porrúa, México e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2007, pp. 277-284



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

A. Evolución normativa

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

Art. 61. Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: (...) 5. Decidir en primera y última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos, cuando fueren objeto

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de controversia entre partes ante cualquier Tribunal, el cual, en este caso, deberá sobreseer su decisión sobre el fondo hasta después del fallo de la Suprema Corte; y, en interés general, sin que sea necesario que haya controversia judicial, cuando se trate de leyes, decretos, resoluciones y reglamentos atentatorios a los derechos individuales consagrados por la presente Constitución.

22. En lo que concierne a la legitimación, cuestión que es la que nos concierne, cabe destacar que, por una parte, de la exégesis del texto transcrito se desprende que, como regla general, debía existir un caso previo para que se pudiera cuestionar la constitucionalidad de la norma ante la Suprema Corte de Justicia y, por otra parte, que cualquier persona estaba legitimada para accionar en inconstitucionalidad cuando el fundamento de la acción fuere la violación a un derecho individual.¹¹

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

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

¹¹ Véase Hermógenes Acosta de los Santos, *El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución*, Editora Búho, Universidad APEC, República Dominicana, 2010, pp.217-224

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

siguen, en las dos reformas constitucionales que analizaremos se han previsto requisitos respecto de la legitimación de los particulares.

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

B. Evolución jurisprudencial

En esta parte del voto salvado analizaremos los criterios jurisprudenciales adoptados por la Suprema Corte de Justicia respecto de la legitimación de las personas para accionar en inconstitucionalidad durante el tiempo que tuvo competencia en esta materia, es decir, en el período comprendido entre agosto de 1994 y el 23 de diciembre de 2011. Igualmente, se analizarán los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional en la materia a partir de la fecha en que fue instituido.¹²

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

30. La noción “cualquier parte interesada” fue interpretada por la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que tenía tal cualidad aquella que figurara como parte en una instancia administrativa o judicial o aquella que ha sufrido un perjuicio a consecuencia de la ejecución de un acto emanado de uno de los poderes públicos en ejecución de una ley considerada inconstitucional.¹³

¹². La designación de los primeros jueces del Tribunal Constitucional tuvo lugar el 23 de diciembre de 2011 y su juramentación el 28 de diciembre del mismo año.

¹³ En la sentencia de fecha 1 de septiembre de 1995, Boletín núm. 1018, de septiembre de 1995, la Suprema Corte de Justicia estableció en atribuciones constitucionales, lo siguiente: “**Considerando**, que de acuerdo a lo que dispone el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, el ejercicio de dicha acción en inconstitucionalidad pertenece al Presidente de la República, a los presidentes de una u otra

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. Sin embargo, posteriormente el criterio expuesto fue variado de manera significativa, pues la Suprema Corte de Justicia no solo consideró como parte interesada a quienes cumplieran con algunos de los requisitos indicados en el párrafo anterior, sino a quienes justificaran tener un interés legítimo, directo y jurídicamente protegido, o a quienes actuaran como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia fuera grave y seria”.¹⁴ A partir de este último criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

32. Pasado un tiempo, la Suprema Corte de Justicia retomó el criterio original, en la medida que declaró inadmisibles una acción de inconstitucionalidad incoada por un grupo de personas, en el entendido de que estas no eran partes interesadas¹⁵. El cambio de criterio radicó en que en este caso el alto el tribunal

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

¹⁴ En la sentencia dictada el 6 de agosto de 1998, Boletín Judicial núm. 1053, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:

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

¹⁵ En la sentencia dictada el 18 de diciembre 2008, Boletín Judicial núm. 1777, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente: **Considerando**, que, ciertamente, como ha sido alegado en la especie, el Poder Ejecutivo estaba en el deber ineludible de someter el acto impugnado a la sanción del Congreso Nacional, de conformidad con nuestra normativa constitucional; que, sin embargo, cuando se demanda la inconstitucionalidad o la nulidad de uno de los actos comprendidos en el artículo 46 de la Carta Magna por el no cumplimiento de un trámite que debió ser agotado por ante el Poder del Estado correspondiente, sólo puede hacerlo el mismo órgano o poder a quien la propia Constitución le atribuye esa competencia; **Considerando**, que, en consecuencia, siendo una potestad exclusiva del Senado de la República y de la Cámara de

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

no tomó en cuenta que los accionantes estaban denunciando una violación a la Constitución, contrario a lo que hizo en el caso referido en el párrafo anterior.

33. En la Constitución promulgada el 26 de enero de 2010, como ya se indicó, fue sustituida la noción “cualquier parte interesada” por “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Para la Suprema Corte de Justicia, el nuevo requisito de la legitimación de los particulares queda satisfecho cuando se demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio.”¹⁶ Es decir, que para dicho tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

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

Diputados aprobar o no el préstamo a que se contraen las acciones en inconstitucionalidad en cuestión, solamente los presidentes de esas cámaras pueden ser considerados, al tenor del artículo 67 inciso 1, de la Constitución de la República, como parte interesada y, por lo tanto, con calidad para ejercer dicha acción;

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

¹⁶ En la sentencia dictada el 19 de mayo de 2010, Boletín Judicial núm. 1194, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

analizaba la vinculación o relación que tenía el accionante con la norma cuestionada.

35. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional estableció que la accionante tenía legitimación para accionar, porque en su condición de ciudadano tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de una ley que regulaba el derecho a elegir y ser elegido.¹⁷ En otra especie, el tribunal estableció que la legitimación de una persona física estaba condicionada

(...) a que acredite un interés legítima y jurídicamente protegido. En este orden, cabe destacar que una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria la de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.¹⁸

36. De gran relevancia es el precedente del Tribunal Constitucional, en el cual se desarrolla la tesis relativa a que cuando se trate de un interés difuso cualquier persona está legitimada para accionar en inconstitucionalidad¹⁹.

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

¹⁷ Véase sentencia TC/0031/13

¹⁸ Véase sentencia TC/0520/16

¹⁹ Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

III. Exposición de las razones que justifican este voto salvado

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

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

40. Durante el tiempo que el Tribunal Constitucional tiene en funcionamiento ha interpretado la noción “interés legítimo y jurídicamente protegido” de una manera muy flexible, pues en todos los casos hace esfuerzos extremos para reconocer la legitimidad de los ciudadanos, pero en ningún caso asumió la tesis

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

relativa a que debía presumirse el “interés legítimo y jurídicamente protegido”, tesis que, como resulta obvio, supone instituir, de manera indirecta, la figura de “la acción popular”.

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

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

20

42. Según este novedoso precedente, los ciudadanos dominicanos podrán acceder al Tribunal Constitucional por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad, sin necesidad de acreditar que tienen un “interés legítimo

²⁰ Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y jurídicamente protegido”, pues este requisito se presumirá. En cambio, en lo concerniente a las personas morales o jurídicas, su legitimación estará condicionada a que demuestren que están legalmente constituida y a que exista un vínculo entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada. De manera que en lo que respecta a estas últimas personas no aplica la presunción.

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

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

Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.²¹

²¹ Véase párrafo núm.8, letra, l de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.²²

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.²³

²² Véase párrafo núm.8, letra m de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

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

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B.1. Análisis y respuesta a la tesis mayoritaria

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

considerable flexibilidad al momento de establecer la acreditación del mencionado presupuesto procesal.

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

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

50. Contrario a lo afirmado por la mayoría del tribunal, la expresión de referencia es muy precisa, pues alude a que todo accionante tiene que demostrar “un interés legítimo y jurídicamente protegido”, lo cual supone establecer el perjuicio que la aplicación de la norma cuestionada le causaría. Vaga e imprecisa era la expresión “cualquier parte interesada”, prevista en la parte *in fine* del artículo 61 de la Constitución anterior. Oportuna es la ocasión para que se reflexione sobre las razones por las cuales el constituyente de 2010 y el



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legislador de 2011, optó por no utilizar la expresión “cualquier parte interesada”.

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

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En esta dirección fue que se consolidó la línea jurisprudencia sobre la materia que hoy, lamentablemente, se está abandonando.

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

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

62. Así, por ejemplo, cuando se trata de la acción de inconstitucionalidad se exigen determinados requisitos que no aplican para la acción de amparo, ya que esta última es, esencialmente, informar. En este sentido, en la acción de inconstitucionalidad se exige, contrario a lo que ocurre en materia de amparo, el ministerio de abogado, así como que la instancia esté rigurosamente motivada, so pena de ser declarada inadmisibile, en aplicación de lo previsto en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

63. Respecto del principio de constitucionalidad, es oportuno destacar que el mismo hace referencia a la responsabilidad que tiene el Tribunal Constitucional

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y los tribunales del Poder Judicial de defender el principio de supremacía de la Constitución, lo que en modo alguno supone que sea necesario la implementación de la figura de la “acción popular” para que estos órganos puedan cumplir con dicha obligación.

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

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

66. Respecto del tercer argumento, en este la mayoría del tribunal concibe la acción directa de inconstitucionalidad como un mecanismo de participación ciudadana que tiene su fuente en las cláusulas de soberanía popular y del Estado Social y Democrático de Derecho, previstas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana. Este argumento no se desarrolla, como ocurre con los demás que hemos analizado.

67. Para comprender correctamente el sistema de justicia constitucional dominicano y de cualquier otro país, no puede perderse de vista que no existen



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

69. La cláusula de la soberanía popular supone que el poder reside en los ciudadanos y que los representantes no son más que mandatarios. Sin embargo, mientras los representantes mantengan su mandato es a ellos a quienes corresponde tomar las decisiones políticas. Esto es lo que explica, por ejemplo, que la iniciativa legislativa no corresponda a cada uno de los ciudadanos, sino a los legisladores, Presidente de la República, Suprema Corte de Justicia y la Junta Central Electoral. De la misma manera que no se viola el principio de soberanía popular porque un solo ciudadano no pueda introducir un proyecto de ley de manera directa, tampoco se viola dicho principio porque se condicione la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legitimación de los particulares a que demuestre un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como de manera expresa lo estableció el constituyente dominicano.

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

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

72. En este orden, un sistema de justicia constitucional que solo habilite a determinados órganos políticos para accionar en inconstitucionalidad como existe en la mayoría de los países del Continente Europeo, no viola el principio de soberanía. Si el principio de soberanía popular no se viola cuando el ciudadano no puede acceder directamente al Tribunal Constitucional, menos se



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

viola en los sistemas de justicia constitucional que, como el dominicano, no impide dicho acceso, sino que lo condiciona a la acreditación de un requisito carente de complejidad y que el Tribunal Constitucional podía interpretar de manera flexible, como precisamente lo hizo durante más de siete años.

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

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

75. La mayoría del tribunal también fundamenta su tesis en la Cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho. En este orden, se asume que el hecho de que el Constituyente haya definido la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derecho²⁴, le cierra la posibilidad de condicionar el acceso de los ciudadanos al Tribunal Constitucional y menos aún prohibirle dicho acceso.

²⁴ Según el artículo 7 de la Constitución: “La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos”.

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

77. La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho tiene su origen en el constitucionalismo occidental alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Länder y quedando consolidada con su incorporación en la Ley Fundamental de Bonn, en el artículo 20.1, en el cual se define a la República Federal de Alemania como un Estado “federal, democrático y social”.²⁵

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

79. Ahora bien, ¿Cuál es el significado de esta cláusula? Sobre esta cuestión se afirma que ella constituye uno de los rasgos que diferencia el Estado democrático posterior a la Primera Guerra Mundial de su forma de manifestación anterior, pues, se entiende que aunque el Estado es, desde el origen de la sociedad, producto del contrato social, y en consecuencia, los individuos fueron convertidos en ciudadanos, históricamente fue un poder

²⁵ Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

representativo de solo una parte de la sociedad, en la medida de que producto de los mecanismos de restricción del sufragio o de las manipulaciones electorales, la mayor parte de la sociedad estuvo excluida del proceso político.²⁶

80. La democratización y socialización del Estado fue el producto de un proceso que inició a finales del siglo XIX, con la incorporación al proceso político de una nueva clase social representada políticamente por los partidos obreros, fundamentalmente los partidos socialistas, y con la extensión progresiva del sufragio. Esta evolución transformó el Estado formalmente democrático y en un verdadero Estado Social y Democrático de Derecho, es decir, un Estado garantista del individuo frente al poder y en el intercambio con los demás ciudadanos; pero también un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y de manera muy especial con aquellos sectores más desfavorecidos.²⁷

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

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

²⁶ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149

²⁷ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

84. Hecha la propuesta anterior, se inició el debate, el cual se centró en lo relativa al requisito previsto para que los particulares pudieran acceder al Tribunal Constitucional, por la vía de la acción de inconstitucionalidad. En este orden, en dicho debate destacan la intervención de la asambleísta Ana Isabel

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Bonilla Hernández; así como la del asambleísta Julio César Valentín Jiminián. La primera propugnó por una legitimación incondicionada de los ciudadanos, es decir, por lo que se conoce como la “acción popular”, mientras que el segundo defendió la propuesta de los partidos mayoritarios, en la cual, como ya hemos indicados, la legitimación de los particulares se condicionaba a que demostraran un “interés jurídico y legítimamente protegido”. Las posiciones de ambos asambleístas se copian a continuación y luego se analizan.

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

Asambleísta Vicepresidente en funciones de Presidente, Julio César Valentín Jiminián: “Quiero fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana y la posición que hemos consultado y que respaldará el Partido Revolucionario Dominicano. El Partido Reformista no está presente, excepto el presidente de la Comisión de Verificación, Frank Martínez, y quiero al momento de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana, sí, está también Félix Vásquez, quiero además de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana desmontar lo que estimo es un error y es querer decir,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*empresa privada, si el propio Estado, si una concesión atenta contra un recurso natural, puede, perfectamente cualquier ciudadano intentar una acción directa en inconstitucionalidad. ¿Avance o retroceso?, ¡irrefutable avance! Cuando aquí se habla de que uno de los derechos difusos es la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y de la flora, una actuación que ponga en riesgo la zona endémica de los bubíes en la isla contigua a Montecristi, cualquier ciudadano puede intentar una acción directa si el Estado o cualquier órgano toma una determinación mediante un acto e intentar la acción directa, popular, ante el Tribunal Constitucional. Estamos avanzando, probablemente no en los propósitos que todos soñemos, pero la mejor ley, aprendí, en los primeros años de mi ejercicio como legislador, no es la que yo pretendo, sino la que es materialmente posible en un momento histórico determinado. Cuando la preservación del patrimonio cultural, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio histórico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio urbanístico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio artístico nacional, otro derecho difuso; la preservación arquitectónica y arqueológica, otro de los derechos difusos. ¡No es verdad que son sólo tres derechos difusos que estamos estableciendo!, tenemos derechos difusos y por tanto el derecho a la potestad de cualquier ciudadano a intentar una acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué?, si la Constitución del año 1994 pretendía establecer que era un derecho de todo ciudadano la acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué razón estableció al Presidente de la República con facultad?, él es un ciudadano, ¿Por qué estableció al presidente de ambas cámaras legislativas?, él es un ciudadano, (a viva voz se escuchó a la **asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández** decir: 'Son ciudadanos especiales') ahora le estamos estableciendo el Defensor del Pueblo, pero además de eso, además de los presidentes de*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las cámaras legislativas, que como en el caso actual, los presidentes de las cámaras legislativas son del mismo partido del Presidente de la República, se le está atribuyendo la potestad de la acción directa en inconstitucionalidad, ¿saben a quién?, a un tercio, a la minoría que haya advertido en el Parlamento: 'ésa ley que pretenden aprobar es inconstitucional y sólo la irracionalidad de la mayoría puede imponerla', si la impone la mayoría partidaria tiene derecho no sólo el Presidente, como dice la Constitución del 1994, sino una minoría que fue aplastada y no fue escuchada en la discusión constitucional, ¿es avance o retroceso?, ¡improtestable avance!, ¡improtestable! Y no es verdad que se quiere elitizar, no es verdad que se quiera 'elitizar', como se busca, probablemente, algún titular en el día de mañana no lo podemos permitir, porque aquí no hay ni malos ni buenos legisladores, aquí no hay ni patriotas, ni antipatriotas, aquí nosotros, como hicieron los españoles en el año 1978, fueron capaces de asumir, cada partido, para ajustar una Constitución que les permitiera la vida pacífica en democracia después de la transición de esa prolongada dictadura de Franco, fueron a votar por las posiciones partidarias y tienen una Constitución a la que se le movilizaron millones de personas en contra, diciendo: 'Ésta no es mi Constitución', afortunadamente es la minoría la que está con esas 'voces agoreras' en República Dominicana, minoría que respetamos, fragmentos que respetamos y aceptamos su movilización y su protesta, pero esta Constitución, que hoy aprobamos, y ese Tribunal Constitucional, en esa fórmula, es correcta. Apoyamos la propuesta de Pelegrín Castillo de que los estados de excepción no deben estar revisables en inconstitucionalidad por los traumas que puede generar. Creemos el Tribunal, pero no hagamos de este Tribunal Constitucional un espacio institucional para dioses, sino para seres humanos que van a arbitrar, que van a conocer en la jurisdicción lo



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

relativo a una acción que contraría la Constitución de la República. Si en el año 1994 se hubiera querido decir que fuera abierta la acción en inconstitucionalidad, como sólo existe en dos países del mundo, en Colombia, y en ese país que después de la Segunda Guerra Mundial se ha ganado el título de una de las democracias más configuradas, que es Alemania, esa Alemania de post-guerra ha configurado toda una estructura legal, constitucional e institucional que le dice 'no más a aquellos resabios autoritarios del pasado'. Hoy nosotros queremos invitar a esta Asamblea a votar por la siguiente posición: primero, en cuanto al artículo 189, planteamos que el texto diga lo siguiente: 'Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria'. Es decir, que ahí sólo se está agregando una 'y', es el mismo texto. Apoyamos la Comisión. Al 190. La propuesta del Partido de la Liberación Dominicana, suscrita por el Partido Revolucionario Dominicano, dice: 'El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancias del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo. 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares. 4) Cualquier otra materia que disponga la ley'. ¿Por qué estamos estableciendo 'cualquier otra materia que disponga la ley'?



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

¡Señores, para no trancar el juego! ¿Por qué todas las potestades, todas las atribuciones, los legisladores que fueron a la Asamblea Nacional en el año 2009 le tuvieron que decir a los legisladores de las próximas décadas, a los valores democráticos variables de las futuras generaciones tenemos que decirles todas las atribuciones?, déjenles algo a los legisladores del futuro. En consecuencia, particularmente yo entiendo que en algún momento se va a incorporar los recursos de apelación contra las acciones de amparo, yo lo creo, en un mes, en dos meses, en cinco meses, en diez meses, pero cualquier otra atribución que se vea en el futuro (...)

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

92. No cabe dudas de que la posición defendida por el asambleísta Valentín Jiminián, no solo es la correcta, sino que, además, fue apoyada mayoritariamente por los demás los asambleístas, pues es importante tener en cuenta que el artículo 185 de la Constitución donde se consagra la cuestión de la legitimación obtuvo 99 votos de un total de 114 asambleístas. A lo anterior hay que agregar que cuando fue discutido el texto relativo a los derechos de los ciudadanos, se propuso incluir entre los mismos la prerrogativa de accionar en inconstitucionalidad, propuesta que no fue acogida, ya que el texto que rige la materia, artículo 22 de la Constitución vigente, no lo contempla.²⁸

93. Por otra parte, en el artículo 28.2 del proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales se establecía la presunción del “interés legítimo y jurídicamente protegido”, aspecto este que fue eliminado, pues la ley vigente sobre la materia no contempla dicha presunción. En efecto según el indicado texto:

²⁸ El texto relativo a los derechos de ciudadanía fue discutido en la sesión de la Asamblea Revisora de fecha 29 de septiembre de 2009 y, según se indica en el acta núm. 045, levantada en la referida fecha, en la propuesta hecha por la comisión verificadora sobre el tema se consideró el derecho a accionar en inconstitucionalidad como uno de los derechos de ciudadanía. Sin embargo, el asambleísta Alejandro Montas solicitó que se excluyera dicho derecho, solicitud que fue acogida, con una votación de 112 votos a favor y 48 en contra. Actualmente los derechos de ciudadanía están consagrados en el artículo 22 de la Constitución, texto según el cual: “Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; 2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo; 3) Ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes; 4) Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto; 5) Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

(..) toda posibilidad de que la acción en inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela. A tal efecto, en el Proyecto enviado al Senado por el Presidente de la República 2010 (art. 99), se disponía que frente a los actos normativos se presumía siempre que toda persona tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido, con lo que la acción de inconstitucionalidad contra los actos normativos, se configuraba como una acción popular, pudiendo cualquier persona interponerla. No estableciéndose en el texto de la Ley Orgánica esta presunción legal, es forzado que se interprete que todo ciudadano siempre tiene “interés legítimo” en la constitucionalidad de los actos estatales, y que dado el principio constitucional de la supremacía, se presuma que por ello ese interés en la constitucionalidad está “jurídicamente protegido”.²⁹

96. En este mismo orden, cuando estudiamos el tema de la legitimación en el proyecto de reforma constitucional, planteamos la conveniencia de que el constituyente recogiera en el texto constitucional la figura de la “acción popular”³⁰, lo cual, como sabemos, no ocurrió. Luego de aprobada la reforma constitucional fuimos partidarios de que el Tribunal Constitucional interpretara la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como si se tratara de la figura de la acción popular.³¹

97. Nuestra posición estuvo motivada en el dato estadístico relativo a que las acciones que se habían incoado hasta la fecha provenían de particulares y no del

²⁹ Allan Brewer Carías. “El Sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (2011)”. VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional. Tomo I. Santo Domingo, pp.313.

³⁰ Véase Hermógenes Acosta de los Santos, “La reforma constitucional en la República Dominicana”, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, núm. 11, enero-junio, 2009, pp. 275-299, particularmente la p. 294

³¹ Hermógenes Acosta, El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución”, Editora Búho, S.A., Santo Domingo, República Dominicana, 2010, pp. 260-270, particularmente véase p. 268

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Presidente de la República ni de los Presidentes de las Cámaras del Congreso. A partir de esta realidad consideramos la necesidad de una interpretación flexible del texto de referencia, posición a la cual no renunciamos, pero sin llegar al extremo de presumir el interés legítimo y jurídicamente protegido e instaurar pretorianamente la acción popular.

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

99. No me parece que en el sistema de justicia constitucional vigente en nuestro país pueda implementarse la figura de la “acción popular” sin modificar el artículo 185 de la Constitución, pues si bien es cierto que todos los ciudadanos tenemos un derecho fundamental a la supremacía de la Constitución, no menos cierto es que una cosa es ser titular de este derecho y otra muy distinta es el derecho a acceder directamente y sin condiciones al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad.³²

Conclusiones

En el sistema de justicia constitucional dominicano el constituyente optó por el modelo semiabierto, en materia de legitimación de los particulares para acceder al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad. La elección del referido modelo se evidencia en el contenido de la parte in fine del

³² Eduardo Jorge Prats considera que frente a las leyes inconstitucionales existe un derecho implícito a la supremacía constitucional. Véase Derecho Constitucional, Jus Novum, Santo Domingo, República Dominicana, volumen I, pp.530-532, en particular la p. 532. En este mismo sentido Cristóbal Rodríguez Gómez sostiene que en la lógica del control de constitucionalidad todos somos interesados en reclamar el respeto de la supremacía de la Constitución, véase Constitución Comentada, 2015, pp. 404-405.

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 185.1, de la Constitución, texto que condiciona la legitimación de los particulares a que acrediten un “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

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

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

Todo lo anterior despeja la más mínima duda respecto de que en nuestro sistema de justicia constitucional no existe la figura de la “acción popular”, razón por la cual el Tribunal Constitucional debió seguir examinando en cada caso si el accionante tenía “interés legítimo y jurídicamente protegido”, tal como lo hizo durante más de siete años. Presumir el “interés legítimo y jurídicamente

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protegido” y, en consecuencia, establecer pretorianamente la “acción popular”, constituye un desconocimiento del artículo 185.1 de la Constitución.

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

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
WILSON GÓMEZ RAMÍREZ

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

La expresión del presente voto se orienta en la misma línea y por idénticas razones de la posición hecha valer por el suscrito en los votos salvados presentados en las sentencias TC/0421/19, de fecha 9 de octubre del 2019; TC/0440/19, de fecha 10 de octubre del año 2019; TC/0441/19, de fecha 10 de octubre del 2019; TC/0445/19, de fecha 11 de octubre de 2019; TC/0499/19, de fecha 21 de noviembre del año 2019; TC/0520/19, de fecha 2 de diciembre del

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

año 2019; TC/0561/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019; TC/0567/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019 y TC/0570/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019, a cuyos contenidos nos remitimos.

Firmado: Wilson S. Gómez Ramírez, Juez

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

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

I. Breve preámbulo del caso

1.1. Este Tribunal Constitucional fue apoderado de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández el treinta (30) de abril de dos mil quince (2015), contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana, de fecha dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).

1.2. Los accionantes, señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, objetan la constitucionalidad del procedimiento de embargo inmobiliario instituido en los artículos 160, 164 párrafo v, y 168, párrafo III, de la Ley núm. 189-11, de fecha dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011), por presuntamente violar el

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derecho de igualdad consagrado en el artículo 39 y los artículos 7 y 8 de la Constitución de la República, los cuales rezan de la manera siguiente:

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

“Artículo 8.- Función esencial del Estado. Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, 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 de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas”.

“Artículo 39.- Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia: 1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes; 2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias; 3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión; 4) La mujer y el hombre



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género; 5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado”.

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha dispuesto rechazar la acción directa de referencia, decisión respecto de la que hemos concurrido con el consenso. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del tribunal, pero salva el voto con relación a los motivos para decretar la legitimación activa de los accionantes, señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, que indudablemente tienen interés legítimo y jurídicamente protegido, por cuanto han demostrado que directamente son afectados por las disposiciones impugnadas, dado que el objeto de los accionantes está vinculada con las mismas, pero ese interés legítimo y jurídicamente protegido debe probarse, más no presumirse como ha dispuesto este órgano de justicia constitucional.

II. Precisión sobre el alcance de este voto

A continuación, invocaremos los motivos que nos llevan a apartarnos del criterio de la mayoría. Para ello, y en procura de una mejor comprensión de este voto, hemos optado por dividir nuestros motivos en los siguientes títulos: **2.1.**

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El modelo de control de constitucionalidad en la República Dominicana: el interés legítimo y jurídicamente protegido. **2.2 Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional.**

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

2.1.1. En el caso que nos ocupa se ha verificado que, bajo el título sobre la legitimación activa o calidad de los accionantes, el consenso lea ha conferido a los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, la calidad para accionar en inconstitucionalidad contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana, de fecha dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011), bajo los motivos, entre otros, que citamos textualmente a continuación:

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

8.2 En aplicación de los textos transcritos anteriormente, este Tribunal Constitucional es de criterio que (...) la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido,

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se presumirán³³ en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo. [Véase Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)]

*8.3. En ese orden de ideas, los señores Clarivel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya, intervienen en el mercado hipotecario como deudores del señor Rafael Antonio Cepin, quien inscribió hipoteca convencional en primer rango en los inmuebles: **a)** solar núm. 4 en la manzana 31-B, del Distrito Catastral núm. 1 del municipio de Pimentel, provincia Duarte, con una superficie de 302.86 metros cuadrados. **b)** Solar núm. 3 de la manzana 31-b, del Distrito Catastral núm.1 del municipio de Pimentel, provincia Duarte, con una superficie de 374.41 metros cuadrados, **c)** Parcela núm. 801, del Distrito Catastral núm. 5, del municipio de Pimentel, provincia Duarte, una porción de terreno que tiene una extensión superficial de 435 metros cuadrados, **d)** El solar núm. 21 de la manzana núm. 39, del*

³³ Subrayado nuestro

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Distrito Catastral núm. 1 del municipio de Pimentel, con una superficie de 878.54 metros cuadrados, todos propiedad de los deudores, y estos resultaron alcanzados en su campo de actividad por las regulaciones que respecto del embargo inmobiliario contempla la referida Ley núm. 189-11. En tal virtud, ostentan, en la especie, la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al estar revestidos de un interés legítimo y jurídicamente protegido de conformidad con el artículo 185.1 de la Constitución.

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

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

2.1.4. No obstante, el constituyente dominicano también habilitó la posibilidad de que cualquier persona física, moral o jurídica, con interés



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legítimo y jurídicamente protegido, pueda accionar en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Este mandato también se reitera en el artículo 37 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

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

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

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

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

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

“El interés jurídico corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*norma objetiva del derecho. De manera que requiere ser tutelado por una norma de derecho objetivo o, en otras palabras, precisa de la afectación a un derecho subjetivo; en cambio, el interés legítimo es aquel que tienen aquellas personas que por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser las destinatarias de una norma, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico”.*³⁴

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

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

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

³⁴ Nogueira Alcalá, Humberto. “La Legitimación Activa en los Procedimientos ante los Tribunales Constitucionales de América del Sur”. Revista Ius et Praxis, Año 10, No. 2, 2004, p.202.

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

En esta forma, se eliminó de la Ley Orgánica toda posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela³⁵.

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

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

³⁵ Brewer-Carias, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Revistas Estudios Constitucionales, año 9, No. 1, 201, p.324.

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legitimación, a través de derecho legítimo, personal y directo que requiere cualquier persona para ejercitar la acción³⁶”.

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

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

2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional

2.2.1. En la especie el Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de los particulares ha incurrido, como diría Gerardo Eto Cruz³⁷, en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado que:

(...) Resulta por tanto imperativo tener presente que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido a favor de la ciudadanía, reconociéndole su derecho a participar de la democracia al tenor de las previsiones de las cláusulas atinentes a la

³⁶ Revista Reforma Judicial. Pág. 44. CARMJ.

³⁷ Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pág. 221

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

soberanía popular y al Estado social y democrático de derecho a la luz de los arts. 2 y 7 de la Carta Sustantiva. Se reconoce así a la población la oportunidad real y efectiva de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Ley Fundamental, a fin de garantizar la supremacía constitucional, el orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. (...)

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

2.2.3. En efecto, muchos autores concuerdan en afirmar que, si bien la función de la jurisdicción constitucional reside en la interpretación vinculante de una Constitución dotada de fuerza normativa y de primacía, y que su influencia reside en su competencia de interpretación, los límites de su jurisprudencia se encuentran precisamente en la Constitución³⁸. En este orden, es menester señalar:

Al respecto, debe precisarse cuál es la relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Constituyente originario. Cuando resuelve un proceso, y al haberse reconocido en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, que '(...) es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad', en el fondo se está admitiendo que este Colegiado, actuando con lealtad constitucional y jurídica, es el

³⁸ Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

intérprete de la voluntad del poder originario, atendiendo a que su fin es darle un sentido vivo, dúctil y omnicomprensivo a la Constitución. Pero debe quedar claro (...) que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su 'vocero'".³⁹

2.2.4. Finalmente, manifestamos nuestro desacuerdo respecto del giro que ha obrado en el desarrollo de la cuestión relativa a la noción de legitimación activa o calidad del accionante debido a que resulta absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del art. 185 de la Constitución de 2010 que señala que se precisa de “*un interés legítimo y jurídicamente protegido*”, lo cual no puede presumirse, sino que ha de ser demostrado.

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

Tal y como hemos desarrollado en los fundamentos del presente voto y al tenor del criterio que hemos esbozado de forma reiterada desde la creación de esta jurisdicción constitucional en el año 2012, afirmamos que es absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del artículo 185 de la Constitución de 2010, que señala

³⁹ Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de manera expresa que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido” para que un particular pueda accionar en inconstitucional, y no presumirlo.

La sentencia del consenso ha debido reconocer la legitimación procesal activa o calidad de los accionantes en la presente acción directa de inconstitucionalidad, dado que sí demostraron tener el interés legítimo y jurídicamente protegido, previsto por los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, toda vez que las disposiciones impugnadas les conciernen, por tanto, podría generarles una afectación directa en sus intereses, y de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad les causaría un perjuicio, por lo que están legitimados para actuar en la especie.

En cuanto al fondo, la jueza que suscribe apoya la declaratoria de rechazo de la acción directa de inconstitucionalidad presentada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana, de fecha dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011), por los motivos expuestos en el cuerpo de la sentencia.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

Julio José Rojas Báez
Secretario

Expediente núm. TC-01-2015-0018, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad del treinta (30) de abril de dos mil quince (2015) incoada por los señores Claribel del Carmen Moya Hernández, Pedro Bienvenido Rojas Castro y Fulvio Silvestre Moya Hernández, contra los artículos 160, 164 párrafo v, y 168 párrafo III al 172 de la Ley núm. 189-11, sobre Desarrollo del Mercado Hipotecario y Fideicomiso en la República Dominicana del dieciséis (16) de julio de dos mil once (2011).