República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0310/19

Referencia: Expediente núm. TC-01-2018-0010, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Porfirio de Jesús López Nieto contra la Resolución núm. 1-2017, que Declara de Alta Prioridad el Proceso de Renovación o Cambio de Categoría y de Subcategoría Migratoria para la Población Beneficiaria del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular en la República Dominicana (PNRE).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los nueve (9) días del mes de agosto del año dos mil diecinueve (2019).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, 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 el artículo 9 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), dicta la siguiente decisión:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

1.1. La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta, el veintiséis (26) de marzo de dos mil dieciocho (2018), por el señor Porfirio de Jesús López Nieto contra la Resolución núm. 1-2017, que declara de Alta Prioridad el Proceso de Renovación o Cambio de Categoría y de Subcategoría Migratoria para la Población Beneficiaria del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular en la República Dominicana (PNRE), el cual establece lo siguiente:

> *PRIMERO: Declarar de alta prioridad el proceso de renovación o cambio de categoría y subcategoría migratoria para la población beneficiaria del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) de conformidad con la Ley General de Migración No. 285-04.*
>
> *SEGUNDO: Extender por un (1) año la vigencia de los documentos emitidos a la población beneficiaria del PNRE para que en ese período de tiempo presente su solicitud de renovación o cambio de categoría y subcategoría migratoria ante la Dirección General de Migración (DGM) conforme a los procedimientos y requisitos establecidos por la Ley General de Migración No. 285-04 y su Reglamento de Aplicación No. 631-11.*
>
> *TERCERO: El Consejo Nacional de Migración, en virtud de la facultad otorgada por la Ley General de Migración No. 285-04, que en su artículo 9 lo autoriza a diseñar la política migratoria nacional y a planificar programas en coordinación con las diversas dependencias atinentes del Estado, instruye a la Dirección General de Migración elaborar en un plazo de treinta (30) días a partir de la presente resolución un Protocolo*

para el procedimiento de renovación o cambio de categoría y de subcategorías migratorias a los beneficiarios del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en condición migratoria irregular (PNRE), en aplicación de las facultades otorgadas por la Ley General de Migración No. 285-04 en su artículo 6 sobre la regulación, control de la permanencia y emisión de documentación para migrantes en la República Dominicana.

Párrafo: El año de extensión de la vigencia de los documentos del PNRE contará a partir del veintiséis de agosto de dos mil diecisiete (2017), una vez puesto en marcha el protocolo operativo de la DGM.

CUARTO: En concordancia con lo establecido en el artículo 12 del Decreto 327-13 que instituye el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en condición migratoria irregular (PNRE), se instruye a la Dirección General de Migración reconocer los documentos de acreditación de identidad personal aceptados durante el PNRE para la renovación o cambio de categorías y subcategorías de migratorias para la población del PNRE, siempre que no existan dudas sobre el origen legal del documento. En específico, reconocer la validez los siguientes documentos:

a) Pasaporte o documento de viaje equivalente;

b) Documentación de identidad personal emitida por las autoridades consulares o por cualquier otra autoridad del país de origen;

c) Acta de nacimiento del país de origen;

d) Para el solicitante que forme parte de un grupo familiar, el acta de matrimonio, declaración de soltería o prueba de convivencia, según aplique;

e) Un documento que pueda ser verificado como legitimo por la autoridad y que sirva para la identificación del extranjero solicitante;

f) Carnet o sticker recibido a través del PNRE.

Párrafo: La Dirección General de Migración podrá dispensar a los beneficiarios del PNRE de presentar aquellos documentos que ya han sido suministrados por otros medios o que pueden ser obtenidos a través de la colaboración interinstitucional para la renovación o cambio de categorías y subcategorías migratorias para la población del PNRE.

QUINTO: Disponer que aquellos extranjeros que solicitaron su regularización migratoria mediante el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en condición migratoria irregular (PNRE), presentando documentos de identidad durante la vigencia del Plan, serán elegibles para obtener los beneficios de cambio o renovación de categoría o subcategoría migratoria. En consecuencia, aquellos que no presentaron sus documentos de identidad durante dicho plazo de vigencia del Plan, se considerarán no elegibles para obtener dichos beneficios.

Párrafo: Asimismo, los extranjeros que resulten elegibles para obtener los beneficios del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en condición migratoria irregular (PNRE) en las condiciones indicadas en el presente artículo, deberán tramitar su cambio o renovación de categoría o subcategoría migratoria dentro del plazo de un año, a partir del veintiséis de agosto de dos mil diecisiete (2017), de acuerdo al Protocolo que establecerá la Dirección General de Migración a estos fines. De no

hacerse en ese periodo, se declarará la caducidad y quedarán sujetos a proceder de conformidad con la normativa ordinaria sobre la materia.

SEXTO: Solicitar al Ministerio de Interior y Policía implementar una campaña de información dirigida a los extranjeros acogidos al PNRE para comunicarles sobre la extensión de la vigencia del estatus migratorio adquirido durante el proceso de implementación del PNRE, así como la obligatoriedad de acudir a la Dirección General de Migración y los demás lugares designados por ésta, para gestionar la tramitación de los expedientes según corresponda.

SÉPTIMO: Solicitar a la Dirección General de Migración establecer las coordinaciones que sean necesarias con otras dependencias del Estado para facilitar la ejecución de la presente Resolución y las acciones que se deriven de ella, especialmente con el Ministerio de Relaciones Exteriores como canal para mantener informadas a las delegaciones diplomáticas y consulares extranjeras acreditadas en el país para que estas a su vez contribuyan con la difusión a sus connacionales.

OCTAVO: Instruir a la Junta Central Electoral (JCE) expedir las cédulas de identidad a los extranjeros beneficiados de un estatus de residente permanente o de residente temporal en el país bajo et PNRE, en cumplimiento de lo dispuesto por et artículo 76 de la Ley General de Migración No. 285-04 y 04 y el párrafo II del artículo 35 de su Reglamento de Aplicación No. 631-2011.
NOVENO: Recomendar al Instituto Nacional de Migración presentar al Ministerio de Interior y Policía las propuestas que entienda necesarias durante el proceso de planificación e implementación de la presente Resolución.

2. Pretensiones del accionante

2.1. El señor Porfirio de Jesús López Nieto, mediante instancia del (26) de marzo de dos mil dieciocho (2018), interpuso ante este tribunal la presente acción de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 1-2017, que declara de Alta Prioridad el Proceso de Renovación o Cambio de Categoría y de Subcategoría Migratoria para la Población Beneficiaria del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular en la República Dominicana (PNRE).

3. Infracciones constituciones alegadas

3.1. El impetrante invoca la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas cuestionadas, por considerar que violan los artículos 3, 4, 6, 75.1, literal g, del artículo 93 de la Constitución, cuyos textos prescriben lo siguiente:

> *Artículo 3.- Inviolabilidad de la soberanía y principio de no intervención. La soberanía de la Nación dominicana, Estado libre e independiente de todo poder extranjero, es inviolable. Ninguno de los poderes públicos organizados por la presente Constitución puede realizar o permitir la realización de actos que constituyan una intervención directa o indirecta en los asuntos internos o externos de la República Dominicana o una injerencia que atente contra la personalidad e integridad del Estado y de los atributos que se le reconocen y consagran en esta Constitución. El principio de la no intervención constituye una norma invariable de la política internacional dominicana.*
>
> *Artículo 4.- Gobierno de la Nación y separación de poderes. El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus*

respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.

Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

Artículo 75.- Deberes fundamentales. Los derechos fundamentales reconocidos en esta Constitución determinan la existencia de un orden de responsabilidad jurídica y moral, que obliga la conducta del hombre y la mujer en sociedad. En consecuencia, se declaran como deberes fundamentales de las personas los siguientes:

1) Acatar y cumplir la Constitución y las leyes, respetar y obedecer las autoridades establecidas por ellas;

Artículo 93.- Atribuciones. El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia:

g) Establecer las normas relativas a la migración y el régimen de extranjería;

4. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

El accionante, señor Porfirio de Jesús López Nieto, pretende que se acoja la presente acción directa de inconstitucionalidad y, para justificar dicha pretensión, alega lo siguiente:

a. ...[l]a soberanía dominicana en materia migratoria implica que la prórroga de permisos de permanencia de extranjeros en el territorio dominicano y de la renovación y expedición de Residencias de migración, se tiene que llevar a efecto observando lo dispuesto en la Ley de Migración 285-04 y su Reglamento de aplicación 631-11, sin aceptar en la aplicación injerencia externa o interna.

b. Que el Plan Nacional de Regularización de extranjeros ilegales constituye el escenario a través del cual se ha llevado a cabo la más sutil acción contra la soberanía y la existencia del Estado Dominicano; en ese Plan participaron alrededor de 260,000 extranjeros, según lo informó el Ministro de Interior y policía a la opinión pública; sin embargo, de esa cantidad de extranjeros ilegales solo cumplieron con los requisitos establecidos en el decreto 327-13 alrededor de 7,000 extranjeros; más de 253,000 no cumplieron con las condiciones indispensables para calificar en dicho Plan, v se le otorgó el estatus de No Residentes; reseñada esa información en la página web del Ministerio de Interior y Policía el martes 22 de agosto, 2017. No obstante, las autoridades decidieron otorgarle documentos a esa inmensa cantidad de extranjeros ilegales, ignorando las normas migratorias de la República Dominicana y, por vía de consecuencia, extralimitando constitucionalmente sus funciones en materia de política migratoria, suplantando en ese sentido al Congreso de la República.

c. Que permitir cambiar de categoría migratoria: de No residentes a Residentes de extranjero en "tránsito" a extranjero con Residencia migratoria, sin presentar, siquiera, la documentación que subsane la irregularidad mediante la cual obtuvieron la condición migratoria de No Residentes, implica un grave agravio para la República Dominicana, ya que dejarían, esos extranjeros, de estar de tránsito constitucionalmente; además esos inmigrantes dos años después podrían optar por la naturalización; con lo que la República Dominicana tendría 253 mil nuevos dominicanos por naturalización, mas sus descendientes nacidos en territorio dominicano que serían de nacionalidad dominicana por el hecho previo de sus padres haber pasado de extranjeros en tránsito a Residentes".

d. A que el Plan Nacional de Regularización de los extranjeros ilegales radicados en el país tuvo una vigencia de 18 meses, conforme al artículo 3 del decreto 327-13; fue instituido el 29 de noviembre del 2013 y concluyó el 29 del mes de mayo del 2015; fecha a partir de la cual los extranjeros registrado en dicho Plan tienen que regirse en todos los agravios de su situación migratoria sólo y exclusivamente, por la Ley de Migración 285-04 y su Reglamento de aplicación 631-11 V la Constitución dominicana.

e. Que el artículo 151 de la Ley de Migración 285-04 precisa que la obtención de un estatus migratorio por parte de un extranjero a través del Plan Nacional de Regularización de los extranjeros ilegales estaba condicionado al "tiempo de radicación del extranjero en el país, vínculos con la sociedad e condiciones laborales y socioeconómicas"' por lo que, una vez concluido el Plan la prórroga de permisos de permanencia y de la renovación y expedición de Residencias de migración para extranjeros registrados en el Plan Nacional de Regularización de los extranjeros ilegales no están exentan de esas condiciones emanadas del interés general del Estado Dominicano.

f. Que el artículo 151 de la Ley de Migración 285-04 instituye que la regularización debía realizarse de manera individual o por familia no en forma masiva. Por lo que pedirle los mismos requisitos a el conglomerado de extranjeros registrados en el Plan Nacional de Regularización de extranjeros ilegales, sin establecer la diferencia de la condición migratoria entre uno y otro extranjero, concluido el Plan es proceder a otorgar la prórroga de permisos de permanencia y de la renovación y expedición de Residencias de migración de manera masiva, contraviniendo el sentido y el espíritu de la Ley de Migración 285-04 y su Reglamento de aplicación 631-11,y, por vía de consecuencias, al interés general de/ Estado dominicano".

g. ...[e]stablecer administrativamente los requisitos para la prórroga de permisos de permanencia y de la renovación y expedición de Residencias de

migración, ignorando la Ley de Migración 285-04, su Reglamento de aplicación 631-11, es usurpar la función del Congreso dominicano único facultado constitucionalmente para establecer política migratoria acorde con la constitución; por tanto, es un acto inconstitucional obviar administrativamente las disposiciones de Ley de Migración 285-04 y su Reglamento de aplicación 631-11 en lo concerniente a los requisitos para establecer estatus migratorio.*

h. ...[e]l Consejo Nacional de Migración no está facultado para decidir sobre los requisitos de entrada V permanencia de los extranjeros en el territorio dominicano por lo que no puede mandar a la Dirección General de Migración por medio de la resolución 01-2017 a efectuar la prórroga de permisos de permanencia y de la renovación y expedición de Residencias de migración; porque con ello está ignorando a la Ley de Migración No.285-04, su Reglamento de aplicación 631-11, y la CRD usurpando funciones al suplantar al Congreso dominicano en asuntos de legislación migratoria.

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República pretende el rechazo de la acción y, para justificar dichas pretensiones, alega lo siguiente:

a. (...) el infrascrito Ministerio Público, de acuerdo a los criterios de admisibilidad precedentemente expuestos fijados por el Tribunal Constitucional, de que todo accionante debe estar protegido de la legitimación activa para accionar ante la jurisdicción constitucional, que es la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona física o jurídica, así como a los órganos o agentes del Estado, de conformidad a lo consagrado en la Constitución y la Ley, queda configurada la legitimación activa del accionante.

b. (...) las disposiciones de la Resolución núm. 1-2017, de fecha 25 de julio de 2017, emitida por el Consejo Nacional de Migración, que declara de alta prioridad el proceso de renovación o cambio de categoría y subcategoría migratoria para la población beneficiaria del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular en la República Dominicana, en modo alguno fue dictada para lesionar principios constitucionales prescrito en nuestra Carta Magna, el Consejo es el encargado de trazar los aspectos generales de una política nacional de migración e indica que sus resoluciones serán vinculantes debiendo ser acogidas por los organismos gubernamentales responsables de aplicarlas y ejecutarlas, de acuerdo a lo expresado en el artículo I O de la Ley General de Migración.

c. [e]l Consejo Nacional de Migración, encargado de asesorar, de promover, de diseñar y ejecutar las políticas en materia de migración, al dictar la referida resolución no está fuera del mandato dado por la Ley General de Migración, en el entendido de que sus actuaciones están dirigidas al único propósito de buscar una solución legalmente viable al problema existente de extranjeros con estatus ilegal en nuestro País, medidas que traerán un mejor clima de tranquilidad a diferentes sectores de la sociedad dominicana. De igual forma fue considerado por el Tribunal Constitucional mediante sentencia TC/OI 68/13, de), 23 de septiembre de 201 3, que destacó que el Plan Nacional de regularización de los extranjeros ilegales radicados en el país repercutirá muy positivamente, en la vida de cientos de miles de extranjeros, puesto que propiciará la regularización de su estatus migratorio, contribuyendo así, de manera efectiva, a promover y fomentar el respeto a su dignidad y a la protección de los derechos fundamente Irles inherentes al Estado social y democrático de derecho. El indicado plan de regularización incidirá, por tanto, en un importante sector poblacional de la República Dominicana, respecto a la preservación del derecho a la igualdad, el derecho al desarrollo de la personalidad, el derecho a la nacionalidad, el derecho a la salud, el derecho a la familia, el derecho al libre tránsito, el derecho al trabajo y el derecho a la educación.

d. (…) de acuerdo a las disposiciones precedentemente citadas y los precedentes del Tribunal Constitucional, vale consignar que los argumentos de la presente acción de inconstitucionalidad no nos permiten apreciar una contradicción de los mismos con los principios constitucionales que garantizan inviolabilidad de la soberanía y principio de no intervención, separación de poderes y supremacía de la Constitución, por lo que, en aras de ser coherentes con la elevada misión que la Constitución y las leyes ponen a cargo del Ministerio Público y sin desmedro de los razonamientos vertidos en la presente acción de inconstitucionalidad, hemos de convenir que las disposiciones de la referida la Resolución núm. 1-2017, de fecha 25 de julio de 2017, emitida por el Consejo Nacional de Migración, en modo alguno contravienen el espíritu de los artículos 2, 3, 4, 5, 6, y 93 numeral l, literal g) de la Constitución dominicana.

5.2. **Opinión del Ministerio de Interior y Policía**

El Ministerio de Interior y Policía pretende, de manera principal, que se declare inadmisible y, de forma subsidiaria, que se rechace la acción de inconstitucionalidad y alega, entre otros motivos, los siguientes:

a. …[e]l Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación migratoria irregular fue ejecutado de diciembre de 2013 a junio de 2015 y las personas beneficiarias fueron dotadas de documentos cuyo vencimiento estaba pautado iniciar en el mes de julio del año 2017, antes de concluir los procesos administrativos iniciados con el Decreto núm. 327-13. Por consiguiente, la Dirección General de Migración (DGM), atendiendo a sus facultades legales y actuando a través del Consejo Nacional de Migración, emitió la Resolución núm. 1-2017, mediante la cual declaró prioritario el proceso de renovación o cambio de categoría y subcategoría migratoria para la población beneficiaria del indicado Plan Nacional de Regularización de Extranjeros y, en consecuencia, extendió «por un (1) año la vigencia de los documentos emitidos a la población beneficiaria del PNRE para que en ese período de tiempo presente su solicitud de

renovación o cambio de categoría y subcategoría migratoria ante la Dirección General de Migración (DGM) conforme a los procedimientos y requisitos establecidos por la Ley General de Migración No. 285-04 y su Reglamento de Aplicación No. 631-11.

b. (...) el Consejo Nacional de Migración se basa en lo dispuesto en el artículo 9, numerales 2 y 4, de la Ley núm. 285-05, en virtud de los cuales el referido Consejo es el competente para diseñar la política migratoria nacional y planificar sus programas en coordinación con las diversas dependencias atinentes del Estado y, por consiguiente, recomendar medidas especiales en materia migratoria, cuando se presenten situaciones excepcionales que así lo ameriten. En este sentido, la Resolución núm. 1-2017 complementa el marco normativo establecido en la Ley núm. 285-04 para facilitar la ejecución del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros y dar respuesta a las situaciones logísticas y organizacionales no previstas en la Ley núm. 285-04.

c. (...) que lo que se persigue con dicha resolución no es violar la Constitución, sino más bien permitirle al Estado dominicano concluir los procesos administrativos iniciados en virtud de la emisión del Decreto núm. 327-13, que instituyó el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros, atendiendo los logros alcanzados a través de dicho plan, los recursos invertidos y el reconocimiento nacional e internacional que este ha obtenido.

d. (...) el Consejo Nacional de Migración, contrario a lo aducido por el accionante en su instancia, actúo en estricta observancia del ordenamiento jurídico del Estado en aras del interés general al momento de emitir la Resolución núm. 1-2017. En efecto, este accionar obedeció rigurosamente a las disposiciones de la Ley núm. 28504, rectora en materia de migración, la cual dispone expresamente en su artículo 9, numerales 2 y 4, que el Consejo Nacional de Migración está facultado para «diseña[r] la política migratoria nacional y planifica[r] sus programas en coordinación con las diversas dependencias

atinentes del Estado, en particular con las Secretarías de Estado que la integran» y, por consiguiente, «recomendar medidas especiales en materia migratoria, cuando se presenten situaciones excepcionales que así lo ameriten».

e. (...) sobre este particular es de interés precisar que con la Resolución núm. 1-2007 el Consejo Nacional de Migración ni limitó ni condicionó ni, mucho menos, subrogó las atribuciones de cualquier otro poder público u órgano del Estado, en particular al Congreso Nacional, el cual está facultado constitucionalmente para «establecer las normas relativas a la migración y el régimen de extranjería»[35], ya que el Consejo Nacional de Migración no estableció nuevas normas sobre migración ni modificó el régimen existente de extranjería sino que actuó en estricta observancia de las normas que en esta materia habían sido previamente establecidas por el Congreso Nacional. En este sentido, el Consejo Nacional de Migración tampoco varió el proceso de regularización mediante el ingreso de nuevos solicitantes[36] ni instituyó un nuevo plan nacional de regularización. Lo único que hizo el Consejo Nacional de Migración, mediante su Resolución núm. 1-2017, fue extender un plazo para cumplir con la evaluación individual de cada uno de los casos y preservar los derechos de todas las personas involucradas mediante la utilización de protocolos y procedimientos completamente nuevos que requirieron la habilitación de espacios y personal que habitualmente no estaba destinado para tales fines. En consecuencia, la Resolución núm. 12017 persigue hacer posible la implementación del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en curso, medida idónea y razonable dado el contexto en que esta se produce.

6. Celebración de audiencias

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, celebró ─el once (11) de julio de dos mil dieciocho (2018) ─ una audiencia pública respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

7.1. Este tribunal tiene competencia para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, en virtud de lo que disponen los artículos 185.1 de la Constitución Política del Estado, y el 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

7.2. La propia Constitución dispone, en su artículo 185.1, 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.

8. Inadmisibilidad de la presente acción de inconstitucionalidad

8.1. En el presente caso, se aduce la inconstitucionalidad de la Resolución núm. 1-2017, que declara de Alta Prioridad el Proceso de Renovación o Cambio de Categoría y de Subcategoría Migratoria para la Población Beneficiaria del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular en la República Dominicana (PNRE). La referida resolución fue emitida por el Consejo Nacional de Migración el veinticinco (25) de julio de dos mil diecisiete (2017).

8.2. La parte accionante, señor Porfirio de Jesús López Nieto, interpuso la presente acción de inconstitucionalidad en contra de la indicada resolución núm. 1-2017, el veintiséis (26) de marzo de dos mil dieciocho (2018).

8.3. En relación con las acciones de inconstitucionalidad, el artículo 41 de la Ley núm. 137-11 establece la necesidad de celebración de una audiencia pública. En efecto, dicho texto establece que: "se convocará a una audiencia oral y pública o afín de que el accionante, la autoridad de la que emane la norma o el acto cuestionado y el Procurador General de la República, presenten sus conclusiones".

8.4. Este tribunal constitucional ─en cumplimiento del texto anterior─ celebró audiencia pública en relación con el presente expediente, el once (11) de julio de dos mil dieciocho (2018), fecha en la cual se le dio oportunidad a los accionantes y al órgano emisor de la norma para presentar sus alegatos y conclusiones sobre la constitucionalidad de la Resolución núm. 1-2017, que nos ocupa.

8.5. La Resolución núm. 1-2017, objeto de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, declaró de alta prioridad el proceso de renovación o cambio de categoría y subcategoría migratoria para la población del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE), para lo cual le concedió un (1) año a la población beneficiaria para que completara la documentación requerida. En efecto, en el artículo segundo de dicha resolución se estableció lo siguiente:

> ***SEGUNDO: Extender por un (1) año la vigencia de los documentos emitidos a la población beneficiaria del PNRE*** *para que en ese período de tiempo presente su solicitud de renovación o cambio de categoría y subcategoría migratoria ante la Dirección General de Migración (DGM) conforme a los procedimientos y requisitos establecidos por la Ley General de Migración No. 285-04 y su Reglamento de Aplicación No. 631-11.*[1]

[1] Negritas nuestras.

8.6. La referida extensión de un (1) año empezó a correr desde el veintiséis (26) de agosto de dos mil diecisiete (2017) de acuerdo con el párrafo del artículo tercero de la Resolución núm. 1-2017, cuyo texto establece lo siguiente:

> *Párrafo: El año de extensión de la vigencia de los documentos del PNRE contará a partir del* ***veintiséis de agosto de dos mil diecisiete (2017),*** *una vez puesto en marcha el protocolo operativo de la DGM.*[2]

8.7. Igualmente, el párrafo del artículo quinto hace referencia a la caducidad de dicha extensión, cuando establece que:

> *Párrafo: Asimismo, los extranjeros que resulten elegibles para obtener los beneficios del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en condición migratoria irregular (PNRE) en las condiciones indicadas en el presente artículo, deberán tramitar su cambio o renovación de categoría o subcategoría migratoria* ***dentro del plazo de un año****,* ***a partir del veintiséis de agosto de dos mil diecisiete (2017),*** *de acuerdo al Protocolo que establecerá la Dirección General de Migración a estos fines.* ***De no hacerse en ese periodo, se declarará la caducidad*** *y quedarán sujetos a proceder de conformidad con la normativa ordinaria sobre la materia.*[3]

8.8. En este sentido, el plazo de extensión, de acuerdo con la norma anterior, finalizó el veintiséis (26) de agosto de dos mil dieciocho (2018), por lo que, a la fecha de esta sentencia ya la Resolución núm. 1-2017 no existe.

8.9. De acuerdo con lo anterior, este tribunal constitucional considera que la presente acción de inconstitucionalidad carece de objeto, en razón de que ya la norma cuestionada no tiene vigencia.

---

[2] Negritas nuestras.

[3] Negritas nuestras.

8.10. Sobre la falta de objeto, en la Sentencia TC/0326/17, del veinte (20) de junio, este tribunal estableció que:

> *9.4. La falta de objeto es un medio de inadmisión aplicado en el marco del conocimiento de las acciones directas de inconstitucionalidad por este tribunal; en este sentido, se refirió el Tribunal Constitucional cuando sentó el precedente mediante la Sentencia TC/0023/12, del veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012), en la cual estableció que: al resultar la falta de objeto un medio de inadmisión admitido tradicionalmente por la jurisprudencia dominicana, procede, en consecuencia, declarar la inadmisibilidad de la presente acción directa en inconstitucionalidad. Dicho criterio ha sido reiterado posteriormente en diversas sentencias emitidas por este tribunal, como por ejemplo la Sentencia TC/0124/13, del dos (2) de agosto de dos mil trece (2013); TC/0287/13, del treinta (30) de diciembre de dos mil trece (2013); TC/0170/14, del siete (7) de agosto de dos mil catorce (2014); TC/359/14, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil catorce (2014), TC/0470/15, del cinco (5) de noviembre de dos mil quince (2015), entre otras.*

8.11. En virtud de las motivaciones anteriores, procede declarar inadmisible, por falta de objeto, la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Porfirio de Jesús López Nieto en contra la Resolución núm. 1-2017, que declara de alta prioridad el proceso de renovación o cambio de categoría y de subcategoría migratoria para la población beneficiaria del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación migratoria irregular en la República Dominicana (PNRE).

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; y Víctor Joaquín Castellanos Pizano, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

Figuran incorporados el voto disidente del magistrado Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; los votos salvados de los magistrados Alba Luisa Beard Marcos, Justo Pedro Castellanos Khoury y Miguel Valera Montero, así como el voto particular de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisible, por falta de objeto, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Porfirio de Jesús López Nieto en contra de la Resolución núm. 1-2017, que declara de alta prioridad el proceso de renovación o cambio de categoría y de subcategoría migratoria para la población beneficiaria del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación migratoria irregular en la República Dominicana (PNRE).

SEGUNDO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, señor Porfirio de Jesús López Nieto, así como al Ministerio de Interior y Policía y a la Procuraduría General de la República.

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

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez,

Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO RAFAEL DÍAZ FILPO

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), emitimos el siguiente:

VOTO DISIDENTE:

1. Consideraciones previas:

1.1. Mediante la presente acción directa en inconstitucionalidad interpuesta en el veintiséis (26) de marzo de dos mil dieciocho (2018), el señor Porfirio de Jesús López Nieto solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de la Resolución núm. 1-2017, que declara de alta prioridad el proceso de renovación o cambio de categoría y de subcategoría migratoria para la población beneficiaria del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación migratoria irregular en la República Dominicana (PNRE), cuyo contenido se transcribe a continuación:

> *PRIMERO: Declarar de alta prioridad el proceso de renovación o cambio de categoría y subcategoría migratoria para la población beneficiaria del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE) de conformidad con la Ley General de Migración No. 285-04.*
>
> *SEGUNDO: Extender por un (1) año la vigencia de los documentos emitidos a la población beneficiaria del PNRE para que en ese período*

de tiempo presente su solicitud de renovación o cambio de categoría y subcategoría migratoria ante la Dirección General de Migración (DGM) conforme a los procedimientos y requisitos establecidos por la Ley General de Migración No. 285-04 y su Reglamento de Aplicación No. 631-11.

TERCERO: El Consejo Nacional de Migración, en virtud de la facultad otorgada por la Ley General de Migración No. 285-04, que en su artículo 9 lo autoriza a diseñar la política migratoria nacional y a planificar programas en coordinación con las diversas dependencias atinentes del Estado, instruye a la Dirección General de Migración elaborar en un plazo de treinta (30) días a partir de la presente resolución un Protocolo para el procedimiento de renovación o cambio de categoría y de subcategorías migratorias a los beneficiarios del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en condición migratoria irregular (PNRE), en aplicación de las facultades otorgadas por la Ley General de Migración No. 285-04 en su artículo 6 sobre la regulación, control de la permanencia y emisión de documentación para migrantes en la República Dominicana.

Párrafo: El año de extensión de la vigencia de los documentos del PNRE contará a partir del veintiséis de agosto de dos mil diecisiete (2017), una vez puesto en marcha el protocolo operativo de la DGM.

CUARTO: En concordancia con lo establecido en el artículo 12 del Decreto 327-13 que instituye el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en condición migratoria irregular (PNRE), se instruye a la Dirección General de Migración reconocer los documentos de acreditación de identidad personal aceptados durante el PNRE para la renovación o cambio de categorías y subcategorías de migratorias para la población del PNRE, siempre que no existan dudas sobre el

origen legal del documento. En específico, reconocer la validez los siguientes documentos:

a) Pasaporte o documento de viaje equivalente;

b) Documentación de identidad personal emitida por las autoridades consulares o por cualquier otra autoridad del país de origen;

c) Acta de nacimiento del país de origen;

d) Para el solicitante que forme parte de un grupo familiar, el acta de matrimonio, declaración de soltería o prueba de convivencia, según aplique;

e) Un documento que pueda ser verificado como legitimo por la autoridad y que sirva para la identificación del extranjero solicitante;

f) Carnet o sticker recibido a través del PNRE.

Párrafo: La Dirección General de Migración podrá dispensar a los beneficiarios del PNRE de presentar aquellos documentos que ya han sido suministrados por otros medios o que pueden ser obtenidos a través de la colaboración interinstitucional para la renovación o cambio de categorías y subcategorías migratorias para la población del PNRE.

QUINTO: Disponer que aquellos extranjeros que solicitaron su regularización migratoria mediante el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en condición migratoria irregular (PNRE), presentando documentos de identidad durante la vigencia del Plan, serán elegibles para obtener los beneficios de cambio o

renovación de categoría o subcategoría migratoria. En consecuencia, aquellos que no presentaron sus documentos de identidad durante dicho plazo de vigencia del Plan, se considerarán no elegibles para obtener dichos beneficios.

Párrafo: Asimismo, los extranjeros que resulten elegibles para obtener los beneficios del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en condición migratoria irregular (PNRE) en las condiciones indicadas en el presente artículo, deberán tramitar su cambio o renovación de categoría o subcategoría migratoria dentro del plazo de un año, a partir del veintiséis de agosto de dos mil diecisiete (2017), de acuerdo al Protocolo que establecerá la Dirección General de Migración a estos fines. De no hacerse en ese periodo, se declarará la caducidad y quedarán sujetos a proceder de conformidad con la normativa ordinaria sobre la materia.

SEXTO: Solicitar al Ministerio de Interior y Policía implementar una campaña de información dirigida a los extranjeros acogidos al PNRE para comunicarles sobre la extensión de la vigencia del estatus migratorio adquirido durante el proceso de implementación del PNRE, así como la obligatoriedad de acudir a la Dirección General de Migración y los demás lugares designados por ésta, para gestionar la tramitación de los expedientes según corresponda.

SÉPTIMO: Solicitar a la Dirección General de Migración establecer las coordinaciones que sean necesarias con otras dependencias del Estado para facilitar la ejecución de la presente Resolución y las acciones que se deriven de ella, especialmente con el Ministerio de Relaciones Exteriores como canal para mantener informadas a las delegaciones diplomáticas y consulares extranjeras acreditadas en el

país para que estas a su vez contribuyan con la difusión a sus connacionales.

OCTAVO: Instruir a la Junta Central Electoral (JCE) expedir las cédulas de identidad a los extranjeros beneficiados de un estatus de residente permanente o de residente temporal en el país bajo et PNRE, en cumplimiento de lo dispuesto por et artículo 76 de la Ley General de Migración No. 285-04 y 04 y el párrafo II del artículo 35 de su Reglamento de Aplicación No. 631-2011.

NOVENO: Recomendar al Instituto Nacional de Migración presentar al Ministerio de Interior y Policía las propuestas que entienda necesarias durante el proceso de planificación e implementación de la presente Resolución.

1.2. En apoyo a sus pretensiones, el accionante sostiene que el contenido impugnado de la indicada acta viola los artículos 3, 4, 6, 75 y 93 de la Constitución dominicana y sostiene que: *"[l]a soberanía dominicana en materia migratoria implica que la prórroga de permisos de permanencia de extranjeros en el territorio dominicano y de la renovación y expedición de Residencias de migración, se tiene que llevar a efecto observando lo dispuesto en la Ley de Migración 285-04 y su Reglamento de aplicación 631-11, sin aceptar en la aplicación injerencia externa o interna"*.

1.3. De igual forma, plantea que: "...*el Plan Nacional de Regularización de extranjeros ilegales constituye el escenario a través del cual se ha llevado a cabo la más sutil acción contra la soberanía y la existencia del Estado Dominicano; en ese Plan participaron alrededor de 260,000 extranjeros, según lo informó el Ministro de Interior y policía a la opinión pública; sin embargo, de esa cantidad de extranjeros ilegales solo cumplieron con los requisitos establecidos en el decreto 327-13 alrededor de 7,000 extranjeros; más de 253,000 no cumplieron con*

las condiciones indispensables para calificar en dicho Plan, y se le otorgó el estatus de No Residentes; reseñada esa información en la página web del Ministerio de Interior y Policía el martes 22 de agosto, 2017. No obstante, las autoridades decidieron otorgarle documentos a esa inmensa cantidad de extranjeros ilegales, ignorando las normas migratorias de la República Dominicana y, por vía de consecuencia, extralimitando constitucionalmente sus funciones en materia de política migratoria, suplantando en ese sentido al Congreso de la República."

2. Fundamento del Voto:

2.1. La mayoría de los honorables jueces que componen este Tribunal Constitucional, han concurrido con el voto mayoritario en la dirección de declarar inadmisible la presente acción por falta de objeto, tras verificar que la indicada Resolución núm. 1-2017 declaró de alta prioridad el proceso de renovación o cambio de categoría y subcategoría migratoria para la población del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros (PNRE), para lo cual le concedió un (1) año a la población beneficiaria para que completara la documentación requerida. En este sentido, el plazo de extensión, de acuerdo a la norma anterior, finalizó el veintiséis (26) de agosto de dos mil dieciocho (2018), por lo que, a la fecha de esta sentencia ya la Resolución núm. 1-2017 no tiene vigencia.

2.2. Por consiguiente, nos permitimos exponer con el debido respeto a la mayoría, las razones por las cuales disentimos del criterio expresado para solucionar el presente caso:

a) En primer lugar, cabe destacar que al momento de ser depositada la presente acción por ante este tribunal (el veintiséis (26) de marzo de dos mil dieciocho (2018)), el objeto de la misma mantenía toda su vigencia y efecto jurídico, por lo que la pérdida de vigencia sobrevenida por el transcurso del trámite, no puede ser invocada en perjuicio del accionante.

b) Cabe delimitar que el objeto del proceso constituye la cuestión litigiosa sometida a consideración y fallo por parte del órgano judicial en función de los hechos, fundamentos de derecho y pretensiones oportunamente formuladas por las partes en sus escritos introductivos de acciones o recursos. Luego de iniciado el proceso puede producirse la pérdida del objeto, lo cual **r**equiere que se hayan satisfecho las pretensiones del actor; no hay carencia sobrevenida sin satisfacción plena.

c) Acorde a lo anterior, conviene señalar lo pronunciado por el Tribunal Constitucional de España, en su sentencia STC 102/2009, del veintisiete (27) de abril de dos mil nueve (2009), los términos siguientes: *"…la causa legal de terminación anticipada de un proceso por pérdida sobrevenida de su objeto, de conformidad a lo establecido en el artículo 22, se conecta con la pérdida del interés legítimo en obtener la tutela judicial en relación a la pretensión ejercitada, y precisamente por ello su sentido es evitar la continuación de un proceso…"*. Agrega dicho tribunal que para que la decisión judicial de cierre del proceso por pérdida sobrevenida del objeto resulte respetuosa del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva es necesario que la pérdida del interés legítimo sea completa.

d) Conviene señalar en este punto, el precedente contenido en la Sentencia TC/0224/17[4], dictada con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad contra la Ley núm. 24-15, promulgada el dos (2) de junio de dos mil quince (2015), que declara la necesidad de reformar la Constitución en su artículo 124, en la que luego de reconocer el carácter sui generis y temporal de la indicada ley, el Tribunal Constitucional expresó lo siguiente:

[4] Dictada en fecha dos (2) de mayo de dos mil diecisiete (2017), con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad contra la Ley núm. 24-15, promulgada el dos (2) de junio de dos mil quince (2015), que declara la necesidad de reformar la Constitución en su artículo 124.

> *"… mal podría este órgano, tras haber agotado regularmente el trámite para instruir la presente acción, declarar su inadmisibilidad por la concreción de su objeto y pérdida de vigencia. De ser así, lo pronunciado en la indicada sentencia serviría de "crónica de una inadmisibilidad anunciada", puesto que el agotamiento de las indicadas actuaciones procesales implicaba necesariamente la pérdida sobrevenida de la vigencia de la ley impugnada. Admitir tal posibilidad imposibilitaría que este Tribunal pueda ejercer su función de supremo intérprete de la Constitución ante leyes que comporten una eficacia temporal limitada. Más relevante aún, eso significaría que en el ordenamiento constitucional de la República Dominicana existiría una categoría de ley que de manera tácita no podría ser sometida a control de constitucionalidad, cuando en realidad en la configuración legislativa dominicana, toda ley emanada del Congreso Nacional es susceptible de ser atacada en inconstitucionalidad."*[5]

e) El criterio expuesto precedentemente aplica mutatis mutandis a la presente acción y debió servir de fundamento para conocer el fondo de la misma, no obstante haber vencido el plazo de vigencia de la disposición impugnada.

3. Posible solución procesal.

En atención a las consideraciones antes expuestas, entendemos que este Tribunal debió admitir la presente acción directa en inconstitucionalidad y conocer el fondo de la misma, a fin de determinar la procedencia o no de las pretensiones del accionante.

Firmado: Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto

[5] Ver fundamento núm. 11.1.4 de la Sentencia TC/0224/17.

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), que establece: *"Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido",* presentamos un voto salvado, fundado en las razones que expondremos a continuación:

En la especie, el señor Porfirio de Jesús López Nieto, interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 1-2017, del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación migratoria irregular en la República Dominicana (PNRE), cual fue declarada inadmisible por falta de objeto, por este Tribunal Constitucional.

Aunque esta juzgadora comparte la solución dada por esta sentencia en el sentido de declarar inadmisible por falta de objeto la acción directa de inconstitucionalidad, salva su voto respecto del análisis que se formula, sobre la legitimación activa o calidad del accionante, lo cual no está contemplado por la Constitución ni por la Ley Núm.137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

En efecto, la sentencia llega a dicha conclusión aplicando el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, el cual establece lo siguiente: *"Calidad para accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara*

de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido".

En ese orden de ideas, aunque en la especie, el haber sido parte del proceso le otorga calidad o legitimación activa al recurrente para accionar, a diferencia del criterio según el cual para interponer una acción directa en inconstitucionalidad se requiere como condición *sine qua non* tener *"un interés legítimo y jurídicamente protegido",* nuestra posición jurídica al respecto, es que toda persona o ciudadano cuyos derechos y bienes estén regidos por la Constitución dominicana, tiene calidad o legitimación activa para interponer una acción directa de inconstitucionalidad.

Sin embargo, en nuestra opinión todos los dominicanos, como regla general, cuentan con legitimidad activa o calidad para interponer una acción directa de inconstitucionalidad, por cuanto el propio principio de supremacía de la Constitución legitima su interés para atacar una norma jurídica infraconstitucional constitucional de carácter general que considere inconstitucional.

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

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

La Constitución de la República, en su artículo 6, define el principio de supremacía de la Constitución en los términos siguientes: *"Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetas a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho*

toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución". (Subrayado nuestro).

El hecho de que el artículo 185, numeral 1, de la Constitución, establezca que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: *"1. Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia 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",* en modo alguno este articulado puede interpretarse como una limitante respecto del derecho y la calidad que tiene cualquier persona o ciudadano dominicano para impugnar en inconstitucionalidad una norma infraconstitucional, y por demás, sobreponerse o limitar un principio de la trascendencia iusfundamental y normativo - que se erige como basamento de todo el sistema constitucional y que forma parte de las cláusulas petras de nuestra Carta Magna - como lo es el principio de Supremacía de la Constitución por cuanto si la Constitución dispone que *"son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución",* este mandato le otorga legitimidad jurídica e interés legítimo a todo ciudadano dominicano para demandar o reclamar la expulsión de dicha norma del ordenamiento jurídico, sin que sea necesario que dicha persona tenga individualmente un derecho fundamental amenazado.

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

Más aun, el término "*interés legítimo y jurídicamente protegido*" como criterio de admisibilidad del control concentrado de constitucionalidad constituye un término

indeterminado, no existiendo una acepción concreta del mismo, al cual, por ser un componente de un proceso constitucional deben aplicársele los principios propios del derecho procesal constitucional contenidos tanto en nuestra Carta Magna como en la ley 137-11, como son los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad, favorabilidad, inconvalidabilidad e informalidad.

Estimamos que de la repetida disposición del artículo 185.1 de la constitución, a la luz del principio de supremacía de la Constitución anteriormente citado y en función de los principios del derecho procesal constitucional supraindicados, debe ser objeto de una interpretación abierta, extensiva, y no restrictiva o cerrada, lo cual se materializaría en la facultad de toda persona o ciudadano para impugnar una norma que considere inconstitucional; que directa o indirectamente, en lo inmediato o en lo mediato, genere o pudiere generar vulneraciones a disposiciones constitucionales, derechos fundamentales, y aún causar perjuicios en contra del propio Estado dominicano, o de segmentos poblacionales inconscientes de sus derechos constitucionales.

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

En definitiva, somos de opinión de que toda persona o ciudadano que esté regido por la Constitución dominicana, tiene legitimidad o calidad para velar por el respeto del orden constitucional y el principio de supremacía constitucional, pues según este propio plenario en su decisión núm. TC/0178/13, la supremacía constitucional es *"…un valor o principio del derecho constitucional que superpone la constitución de un país en un estrato jerárquicamente superior al de todo el*

sistema jurídico del mismo, considerándola como ley suprema, la cual rige su ordenamiento legal", consideración que permite reforzar nuestro criterio de que toda persona se encuentra revestida de un interés legítimo a que una norma de aplicación general que la transgreda, sea impugnada y expulsada del ordenamiento jurídico, pues constituye la acción directa en inconstitucionalidad el mecanismo para garantizar, de forma efectiva la vigencia plena de la Supremacía de la Constitución, del respeto de los derechos fundamentales y del Estado de derecho.

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

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

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

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

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

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

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

"…al consagrar la Asamblea Revisora de la Carta Magna en 1994 el sistema de control concentrado de constitucionalidad (…) para conocer de la constitucionalidad de las leyes, es evidente que no está aludiendo a la ley en sentido estricto; esto es, a las disposiciones de carácter general y aprobadas por el Congreso Nacional y promulgadas por el Poder Ejecutivo, sino a la norma social obligatoria que emane de cualquier órgano de poder reconocido por la Constitución y las leyes, pues, aparte de que el artículo 46 no hace excepción ni distinción al citar los actos de los poderes públicos que pueden ser objeto de una acción en

nulidad o inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia, como guardiana de la Constitución de la República y del respeto de los derechos individuales y sociales consagrados en ella, está en el deber de garantizar , a toda persona, a través de la acción directa, su derecho a erigirse en centinela de la conformidad de las leyes, decretos, resoluciones y actos en virtud del principio de la supremacía de la Constitución" . (S.C.J. No.1, del 6 de agosto de 1998. B.J 1053.4). (Subrayado nuestro).

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

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

En esta dirección, debemos subrayar lo que ya ha establecido este plenario - al margen de las disquisiciones procesales entre las que se encuentra el tema de la legitimación activa - en decisiones anteriores respecto a que se persigue respecto al fondo del control concentrado de constitucionalidad, sosteniendo este tribunal que

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

Todo lo previamente indicado, nos conduce a concluir en que debe operar una variación inmediata en relación al criterio interpretativo del interés jurídico y legítimamente protegido, y así dar contenido jurídico a la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, al principio de la Supremacía constitucional, y a los derechos de participación democrática de los ciudadanos, pues estos en el fondo son los guardianes - o en palabras de la Suprema Corte de Justicia - centinelas, del respeto, prevalencia y superioridad del texto constitucional, debiéndose adoptar en República Dominicana el criterio iusconstitucional de la acción popular de inconstitucionalidad.

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

(fundamentales, económicos, sociales, culturales, colectivos, etc.)". (Subrayado nuestro).

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

En efecto, Couture y otros eminentes y reputados procesalistas como Jaime Azula Camacho, han establecido que la "acción de inconstitucionalidad" reviste un carácter público, no privado o particular, sosteniendo lo siguiente: "Esta afirmación se funda en la circunstancia de que si bien la acción es ejercida por el particular – y por tanto, desde ese punto de vista puede considerarse como de carácter rigurosamente privado -, en la efectividad de ese ejercicio está interesada toda la comunidad, lo que le da la calidad de pública (…). Este vocablo no se toma en el sentido de que la acción puede ejercerla cualquier persona, sino que su finalidad es satisfacer intereses de carácter general". (Subrayado nuestro).

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

> "(…) esta legitimación popular, conocida en la doctrina germana como popularklage, fue tenida en cuenta por Kelsen, quien vino incluso a reconocer, ya a la altura de 1928, su superioridad teórica, al señalar que:

> ciertamente la mayor garantía sería la de establecer un actio popularis; el tribunal debería examinar la regularidad de los actos sujetos a su jurisdicción, en particular las leyes y reglamentos, ante la demanda de cualquiera. De este modo, el interés político en la eliminación de los actos irregulares vendría sin duda satisfecho del modo más pleno". (Subrayado nuestro)

El carácter eminentemente popular de la acción directa en inconstitucionalidad también es reconocido por el notable constitucionalista dominicano Eduardo Jorge Prats en los términos siguientes: "La acción directa en inconstitucionalidad es de carácter eminentemente popular porque está destinada fundamentalmente a la defensa del interés público, el restablecimiento del imperio de la constitucionalidad, mediante la anulación de las normas o actos inconstitucionales. Este carácter popular de la acción en inconstitucionalidad ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia al conceptuar la condición de parte interesada en el sentido más amplio del término" ... (Subrayado nuestro).

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

En síntesis, entendemos que todos los ciudadanos dominicanos son guardianes del texto constitucional, pues son los verdaderos depositarios y detentadores del poder político y de la soberanía nacional, y en este orden, si bien transfieren y delegan su representación tanto en originales y derivados, así como en legisladores, para que adopten el ordenamiento jurídico del Estado, esta delegación no implica la pérdida de su poder originario, que se manifiesta en la posibilidad de controlar la

efectividad normativa, velar por el respeto y vigencia plena de los textos jurídicos adoptados, en especial de la norma suprema del Estado.

Conclusión

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

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, a fin de ser coherentes con la posición mantenida, ejercemos la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y, en tal sentido, presentamos nuestro voto particular, fundado en las siguientes razones:

1. En la especie, la mayoría ha decidido declarar inadmisible, por falta de objeto, la acción directa de inconstitucionalidad ejercida por el señor Porfirio de Jesús

López Nieto contra la resolución número 1-2017, que declara de alta prioridad el proceso de renovación o cambio de categoría y de subcategoría migratoria para la población beneficiaria del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en situación migratoria irregular en la República Dominicana (PNRE).

2. La indicada inadmisibilidad se encuentra fundamentada en que

> *[…] el plazo de extensión, de acuerdo a la norma anterior, finalizó el veintiséis (26) de agosto de dos mil dieciocho (2018), por lo que, a la fecha de esta sentencia ya la Resolución núm. 1-2017 no existe.*
> *De acuerdo a lo anterior, este Tribunal Constitucional considera que la presente acción de inconstitucionalidad carece de objeto, en razón de que ya la norma cuestionada no tiene vigencia.*

3. De ahí que, en consecuencia, se concluyera estableciendo lo siguiente:

> *[…] procede declarar inadmisible, por falta de objeto la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Porfirio de Jesús López Nieto en contra la Resolución núm. 1-2017.*

4. Aunque concurrimos con la premisa que sostiene el indicado fallo, salvamos nuestro voto en cuanto a la omisión de que adolece la sentencia de este órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad al no referirse en momento alguno, como es costumbre ya, a la identificación de la legitimación activa o calidad del accionante para accionar por vía directa y abstracta para controlar la constitucionalidad de las normas.

5. En lo adelante, a fin de exponer nuestro salvamento, dejaremos constancia de los argumentos en que se encuentra justificada nuestra posición particular.

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

6. La Constitución de la República, en el inciso 1 de su artículo 185, otorga competencia al Tribunal Constitucional para conocer, en única instancia de

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

7. Asimismo, la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, establece lo siguiente:

> *Artículo 36.- Objeto del Control Concentrado. La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva.*
>
> *Artículo 37.- 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*.

8. Se observa así, que tanto la norma constitucional como la legal, confieren al presidente de la República y a una tercera parte de los miembros de una de las cámaras, la prerrogativa de interponer la acción directa en inconstitucionalidad; no siendo así en el caso del resto de los ciudadanos, a cargo de quienes recae la

necesidad de demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido, esto es, un interés que reúna ambas cualidades.

9. El concepto de *interés legítimo y jurídicamente protegido* no fue definido ni por el legislador ni por el constituyente, y a la fecha no ha sido objeto de definición por parte del Tribunal Constitucional.

10. Se trata de una noción originaria del Derecho Administrativo, como rama del Derecho Público que se ocupa de las normas que regulan la Administración ─en su sentido amplio─ y la relación de ésta con las personas. Así pues, al involucrar en su noción derechos subjetivos, surge la necesidad de extender su radio de legitimidad a quienes puedan tener ese derecho de ser parte de un proceso en el que sus intereses se puedan ver afectados.

11. Se ha pretendido aquí ─y eso ha quedado evidenciado con la decisión de la mayoría─ restringir la vía de acceso a la acción directa en inconstitucionalidad a una cuota dispuesta por la propia Constitución, al margen de los mismos principios la convierten en una verdadera constitución normativa, así como de la misión principal de propio Tribunal Constitucional.

12. Hablamos de una Constitución viva, cuando hablamos de una Carta Política que se proporciona a sí misma ─a las personas─ de las herramientas que garantizan su eficacia.

13. La dominicana es una Constitución que delega en el pueblo la soberanía. En efecto, nuestra Carta Política consagra el principio de soberanía popular en su artículo 2, que reza

> *La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o en forma directa, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes*.

14. Siendo del pueblo de quien emanan los poderes, ya sea ejercidos a través de sus representantes o por el mismo pueblo de manera directa ¿cómo es que no puede interponer una acción directa en inconstitucionalidad el pueblo, personificado en un individuo cuyos intereses ─individuales o colectivos─ pueden verse afectados por la norma abstracta? Siendo precisamente esa abstracción de la norma, la que le obliga a conocerla, cumplirla y respetarla ¿cómo es que no puede impugnarla?

15. Esto aunado a la identificación de los principios de constitucionalidad e informalidad como fundamento de la justicia constitucional dominicana. En efecto, el artículo 7 de la ley número 137-11, en sus numerales 3) y 9), prescribe que:

> *El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores:*
> *[…] 3) Constitucionalidad. Corresponde al Tribunal Constitucional y al Poder Judicial, en el marco de sus respectivas competencias, garantizar la supremacía, integridad y eficacia de la Constitución y del bloque de constitucionalidad.*
> *[…] 9) Informalidad. Los procesos y procedimientos constitucionales deben estar exentos de formalismos o rigores innecesarios que afecten la tutela judicial efectiva.*

16. De ahí que el proceso de acción directa de inconstitucionalidad, en su afán de purificar el ordenamiento jurídico de las normas anticonstitucionales, debe ser lo suficientemente flexible como para que cualquier persona ─física o jurídica─ que se encuentre en el pleno goce o disfrute de sus prerrogativas ciudadanas pueda accionar en contra de los preceptos normativos contrarios a la Carta Política; pues con el establecimiento de fronteras infranqueables no solo se perjudica al particular que procura la inconstitucionalidad de alguna norma, sino que se impide al Tribunal Constitucional evaluar y adecuar la sinceridad de las normas que gravitan

en el ordenamiento jurídico y así agotar una de sus funciones capitales: garantizar la supremacía constitucional.

17. Esta primacía constitucional se encuentra prevista en el artículo 6 de la Carta Política, en los términos siguientes: "*Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución*".

18. A su vez, el artículo 7 de la Constitución declara el Estado dominicano, como un Estado social y democrático de Derecho, cuyas esenciales funciones están destinadas ─conforme al artículo 8─ a 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. Se observa así que nuestra norma no hace excepciones a la hora de quedar determinadas las condiciones en que el pueblo puede procurar el control directo y abstracto de la constitucionalidad de las normas.

19. La Constitución dominicana consagra un amplio catálogo de derechos fundamentales y sus garantías, a la vez que incorpora normas de derecho internacional relativas derechos y garantías de igual naturaleza, destacando como valores supremos los principios de dignidad humana, de igualdad y de libertad como pilares y valores supremos, a la vez que el imperio de la ley, la justicia, la solidaridad, la convivencia fraterna, el bienestar social, el equilibrio ecológico, el progreso y la paz, todos estos factores esenciales para la cohesión social, tal y como se aprecia en el preámbulo de la misma, y en los artículos 5, 8, 38 y 39 de la Carta Magna. Todo esto para que no nos quepa duda de que las personas, sin las cuales no existiría sociedad ni Estado, son el activo y pasivo más relevante en

cualquier forma de organización, y que garantizar su bienestar es el objetivo fundamental del Estado Social y Democrático que somos.

20. Lo antes expuesto garantiza la aplicabilidad directa de la Carta Magna, en todas las áreas de la vida pública y privada de las personas, a la vez que su eficacia directa. A través de los procesos judiciales y extrajudiciales previstos en la norma, así como a través de aquellas garantías fundamentales creadas directamente por la propia Constitución y desarrolladas por el legislador, como es la acción directa en inconstitucionalidad.

21. Esta acción, primera en el catálogo de competencias propias del Tribunal Constitucional, ya hemos visto que la crea la propio Constitución, esa misma que crea al Tribunal Constitucional y que, al exponer a grandes rasgos la finalidad primordial de este órgano constitucional autónomo, dijo en su artículo 184 que "*Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales*".

22. Es decir, la función esencial del Tribunal Constitucional es garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Y la garantía del orden constitucional y de los derechos fundamentales la da la propia Constitución como orden supremo, por lo que cuando están siendo afectados, esa misma norma puede ser directamente aplicada, por se trata de orden y derechos que ya son jurídicamente protegidos, y directamente exigibles, sin necesidad de un texto legal que los desarrolle.

23. En tal sentido, concluimos que la acción directa de inconstitucionalidad es una garantía fundamental para la protección del orden constitucional, de los derechos fundamentales y de supremacía de la Constitución, que puede ser incoada por cualquier persona que goce de sus prerrogativas ciudadanas y cuyos intereses se puedan ver afectados por la vigencia de otra norma inferior.

II. SOBRE EL CASO CONCRETO

24. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que la acción directa de inconstitucionalidad es inadmisible por carecer de objeto, entendemos que la omisión en que incurrió la mayoría de ofrecer una motivación ─lo suficientemente argumentada por demás─ en cuanto a la legitimación procesal activa de la parte accionante no fue correcta; pues amén de que la costumbre de este colegiado constitucional ha sido establecer ─antes que nada─ la legitimación activa del accionante, en la especie se olvida de precisar los argumentos que justifican la legitimación activa e interés jurídico y legítimamente protegido del señor Porfirio de Jesús López Nieto.

25. Advertimos que, sobre tal determinación, desde nuestra perspectiva basta con que la parte accionante demuestre que no se encuentra impedida en el goce y disfrute de sus derechos de ciudadanía para que su legitimación procesal activa sea reconocida por el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad conforme a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana.

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez

VOTO PARTICULAR DE LA MAGISTRADA KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

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

1. Breve preámbulo del caso

1.1. La presente acción directa de inconstitucionalidad se contrae al hecho de que el señor Porfirio de Jesús López Nieto, interpuso una acción directa en inconstitucionalidad contra la Resolución núm. 1-2017 que declara de alta prioridad el proceso de renovación o cambio de categoría y subcategoría migratoria para la población beneficiaria del Plan Nacional de Regularización de Extranjeros.

1.2. El accionante argumenta que la Resolución núm. 1-2017 vulnera los artículos 3, 4, 6, 75 y 93 de la Constitución de la República.

2. Motivos de nuestro voto

2.1. La suscrita sostiene que la acción de inconstitucionalidad es inadmisible pero no porque se configure falta de objeto, sino porque no ha quedado evidenciado que el señor Porfirio de Jesús López Nieto es una de las personas con una situación migratoria irregular, afectadas por el marco regulatorio contenido en la Resolución núm. 1-2017.

2.2. Tal señalamiento lo hacemos en razón de que la Resolución núm. 1-2017, que declara de alta prioridad el proceso de renovación o cambio de categoría y de subcategoría migratoria, procura regular una situación jurídica específica, la cual atañe sólo a las personas que están en una situación migratoria irregular, siendo una de ellas las que están habilitadas para accionar en inconstitucionalidad.

2.3. En ese orden, debemos señalar que al declararse la presente acción directa inadmisible por falta de objeto, se le está atribuyendo al señor Porfirio de Jesús López Nieto capacidad procesal para incoar una acción en inconstitucionalidad contra una norma jurídica que no le es aplicable, lo cual no se corresponde con el modelo de control de constitucionalidad instaurado en nuestro país con la promulgación de la Constitución de 2010 y mucho menos con los precedentes asentados por este mismo Tribunal en torno a la legitimación activa.

2.4. 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, constituyendo este un rasgo distintivo del modelo germano-austríaco de control de constitucionalidad.

2.5. No obstante lo anterior, el constituyente dominicano en el artículo 185.1 de la Constitución habilitó la posibilidad de que cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda accionar en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Este mandato también se reitera en el artículo 37 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

2.6. 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".

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

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

2.8. 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.

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

> *"En consecuencia, sea cual fuere la naturaleza del acto estatal objeto de la impugnación, es decir, trátese o no de un acto estatal de carácter*

normativo, la condición legal para intentar la acción de inconstitucionalidad es que sólo las personas afectadas por los mismos, y que por tanto, sean titulares de un "interés legítimo", es decir, derivado de un título jurídico y que se encuentre jurídicamente protegido, pueden interponerla.

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

2.10. En ese orden de ideas, en la especie advertimos que las pretensiones del accionante no se ajustan al criterio adoptado conforme al sistema de justicia constitucional dominicano implementado a partir de la Constitución de 2010, en el cual ha de constatarse para la configuración de la legitimación de los particulares que accionan en inconstitucionalidad un interés legítimo y jurídicamente protegido.

2.11. Tales presupuestos que conceden capacidad procesal también han sido desarrollados por este Tribunal Constitucional en reiterados precedentes. Desde sus inicios en las funciones, este órgano de justicia constitucional especializada se refirió al respecto en la Sentencia No. TC/0047/12 del 3 de octubre de 2012, en la cual se confirió legitimación activa a dos particulares, previa demostración del interés legítimo y jurídicamente protegido. Así, determinó lo siguiente:

"6.1. Este tribunal, al aplicar las disposiciones vigentes que conceden calidad para accionar en inconstitucionalidad a los particulares, comprueba que Manuel Labourt, Miniato Coradín y Guillermo Antonio Soto Rosario, tienen el derecho de elegir y ser elegidos para los cargos que establece la Constitución, por cuanto han demostrado ser dominicanos y mayores de edad, por lo cual gozan de ciudadanía,

conforme a las prescripciones del artículo 21 de la Constitución de la República.

6.2. De lo anterior se desprende que los accionantes invocan la alegada inconstitucionalidad de la disposición de una ley en la que las partes tienen un interés legítimo y jurídicamente protegido, puesto que de quedar verificada dicha inconstitucionalidad, la misma les causaría un perjuicio en su derecho a ser elegidos para los cargos que establece la Constitución, por lo que conforme a nuestro criterio están legitimados para accionar en la especie...".

2.12. El mismo criterio se reitera con posterioridad en otros fallos de este Tribunal. Tal es el caso de la Sentencia No. TC/0031/13 del 15 de marzo de 2013, en la cual se concedió la capacidad procesal a la accionante IMTB al haberse realizado un análisis del interés legítimo y jurídicamente protegido de un particular, estableciendo lo siguiente: "…6.4. Este Tribunal, al interpretar las disposiciones vigentes que conceden calidad para accionar en inconstitucionalidad a los particulares, constata que Ingrid Mercedes Taveras Betances, tiene el derecho de elegir y ser elegida para los cargos que establece la Constitución, por cuanto ha demostrado ser dominicana y mayor de edad, por lo cual goza de ciudadanía, conforme a las prescripciones del artículo 21 de la Constitución de la República…".

2.13. También, cuando se trata de personas jurídicas el Tribunal Constitucional ha establecido que se precisa demostrar el interés legítimo y jurídicamente protegido. Así lo dejó sentado en su Sentencia No. TC/0110/13 del 4 de julio de 2013, en la cual concedió capacidad procesal a una asociación al determinar que el objeto e intereses de la entidad guardaban estrecha relación con lo que se perseguía mediante la acción de inconstitucionalidad de que se trataba, por cuanto sus miembros eran los destinatarios de la norma atacada, cuya anulación les generaría un beneficio o les evitaría un perjuicio.

2.14. En ese tenor, el Tribunal determinó: "…8.4. Este Tribunal, al interpretar las disposiciones vigentes que conceden calidad para accionar en inconstitucionalidad a los particulares, constata que la Asociación Dominicana de Alguaciles, representada por su presidente, señor Hipólito Girón Reyes, congrega a los alguaciles a nivel nacional, que son aquellos oficiales públicos a través de los cuales deben efectuarse las ejecuciones de sentencias que dictan los tribunales del orden judicial, cuyo ejercicio ha sido regulado por la resolución y la circular que se atacan mediante la presente acción. De ello se desprende, que la accionante invoca por ante esta jurisdicción la alegada inconstitucionalidad de disposiciones en las que tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido, pues de quedar verificada dicha inconstitucionalidad, la misma le causaría un perjuicio".

2.15. En tal sentido, y a tono con el mandato de los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11, sostenemos que no ha sido posible identificar que el señor Porfirio de Jesús López Nieto, ostenta la capacidad procesal exigida para actuar en el caso constitucional que nos ocupa, en tanto que no se evidencia que este forma parte del proceso de regularización de extranjeros, lo cual le acredite un interés propio para incoar una acción en contra de la Resolución núm. 1-2017, sustentado en la existencia de un derecho subjetivo que ha sido lesionado por la norma o acto impugnado. Tampoco se percibe que la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma acusada le pueda representar un beneficio directo en relación a sus intereses particulares.

2.16. Así pues, la jueza no comparte los motivos externados por el consenso de este Tribunal Constitucional, el cual obró incorrectamente al otorgarle a la parte accionante, de forma indirecta, la calidad para accionar en inconstitucionalidad, máxime cuando los artículos 185 de la Constitución y 37 de la referida Ley No. 137-11 no contienen excepciones a la regla que dispone la necesidad de demostrar la existencia de un "interés legítimo y jurídicamente protegido".

2.17. En este sentido, al establecerse que la presente acción de inconstitucionalidad carece de objeto, en razón de que la norma cuestionada ya no está vigente, indirectamente y por razonamiento en contrario de haber estado vigente, haría el correspondiente examen de constitucionalidad, con lo cual le estaría atribuyendo capacidad procesal a un accionante que no la tiene.

Conclusión: En vista de lo antes expuesto, la suscrita es de postura de que la sentencia del consenso debió fundamentar la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad por la falta de la legitimación del señor Porfirio de Jesús López Nieto, para incoar control concentrado en contra de la Resolución núm. 1-2017, conforme lo prescrito en los artículos 185 de la Constitución y 37 de la referida Ley No. 137-11.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO MIGUEL VALERA MONTERO

1. Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la presente decisión y conforme a la posición sostenida en la deliberación del caso, hacemos constar nuestro voto salvado. Pese a estar de acuerdo con la parte decisoria o resolutiva, no compartimos los motivos desarrollados para fundamentar la misma. Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: *"(...) Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada";* y en el segundo que: *"Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido".*

2. En general, el presente voto salvado tiene como fin ratificar nuestra posición respecto a la fundamentación sostenida por la mayoría en relación a la legitimación activa de la accionante en inconstitucionalidad, la cual no fue examinada en el presente caso, pasando el Tribunal directamente a decidir la inadmisibilidad por la falta de objeto. Aunque estamos de acuerdo con la mayoría respecto a la decisión tomada, somos de opinión que el Tribunal debió examinar primero si el accionante tenía legitimación activa, la cual entendemos que efectivamente poseía por su condición de ciudadano dominicano.

3. En razón de lo anterior, reiteramos nuestra posición de que el ciudadano accionante ostenta interés legítimo en tanto que se procura proteger la supremacía constitucional al impugnar normativas que tengan un sentido contrario a lo dispuesto en la Constitución; y, de igual manera, tienen un interés jurídicamente protegido en la medida en que esta protección del contenido de la Constitución es, fundamentalmente, un derecho subjetivo que le asiste a todo ciudadano dentro de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. En consecuencia, ratificamos en iguales términos y alcance, en lo que respecta a personas físicas, nuestro voto salvado expresado en las Sentencias TC/0088/19 y TC/0092/19.

Firmado: Miguel Valera Montero, Juez

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

Julio José Rojas Báez
Secretario