República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0043/20

Referencia: Expediente núm. TC-01-2017-0026, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes contra el Decreto núm. 279-17, que concede la jubilación y asigna pensiones a varios profesores del Ministerio de Educación, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los once (11) días del mes de febrero del año dos mil veinte (2020).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto en funciones de presidente; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus

competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1 de la Constitución y 9 y 36 de la Ley 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 las normas impugnadas

La norma atacada mediante la presente acción directa en inconstitucionalidad, es el Decreto núm. 297-17, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017), que concede el beneficio de la jubilación a 3,274 servidores públicos y el de la pensión a 2 servidores, los cuales son personal docente del Ministerio de Educación. El decreto atacado establece esencialmente entre otras cosas, lo siguiente:

Decreto núm. 279-17:

> *CONSIDERANDO: Que la Constitución de la Republica dispone en su artículo 8 que es una función esencial del Estado proteger efectivamente los derechos de las personas y propiciar los medios que les permitan perfeccionarse progresivamente.*
>
> *CONSIDERANDO: Que el acceso a la Seguridad Social es un derecho económico y social, constitucionalmente reconocido en el artículo 60 de la Constitución de la Republica, cuando la misma dispone que: "El Estado estimulara el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez.*

CONSIDERANDO: Que (…).

En el ejercicio de las atribuciones que me confiere el artículo 128 de la Constitución de la Republica Dominicana, dicto el siguiente Decreto:

ARTICULO 1.- Se concede el beneficio de la jubilación a los siguientes servidores públicos: (…).

ARTICULO 3.- En virtud de las disposiciones del artículo núm. 94 de la Ley núm. 66-97, General de Educación, y sus modificaciones que designa al Ministerio de Educación como órgano gestor de las políticas educativas y, por su condición de administrador de la asignación presupuestaria correspondiente para cubrir el pago de las pensiones y las jubilaciones del personal docente que se señala en el presente acto, se autoriza al Ministerio de Educación a disponer de forma programática y progresiva la implementación de las medidas dirigidas a mejorar las condiciones de vida del personal docente que ha sido jubilado o pensionado conforme a estas disposiciones.

ARTICULO 4. Los pensionados y jubilados que se señalan en el presente decreto podrán beneficiarse de los aumentos de salario que disponga el Ministerio de Educación.

ARTICULO 5. En caso de que durante el periodo transcurrido entre la emisión de este Decreto y su puesta en ejecución, la aplicación de las escalas contenidas en los artículos 171 y 173 de la Ley núm. 66-97, General de Educación, y sus modificaciones al personal activo que, en virtud de este decreto, recibe el beneficio de la jubilación o de la

pension, produzca algún cambio en el cálculo del beneficio otorgado, se autoriza a que el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) coordine con el Ministerio de Educación la realización de las actuaciones administrativas complementarias que correspondan, a fin de aplicar el presente decreto, con el propósito de garantizar que no haya una reducción de los derechos previsionales del personal docente del Ministerio de Educación.

ARTICULO 6. Se instruye al Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA) a realizar las coordinaciones y aplicar las disposiciones administrativas correspondientes a los fines de aplicar las pensiones y las jubilaciones del personal que figura en el presente decreto.

ARTICULO 7. Se ordena al Ministerio de Educación erogar los recursos correspondientes al pago de las jubilaciones y pensiones otorgadas mediante el presente decreto. En este sentido, dado que el Fondo de Pensiones y Jubilaciones para el Personal Docente del Ministerio de Educación, administrado por el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), se encuentra en un periodo transitorio de consolidación, se dispone que el Ministerio de Educación deberá transferir mensualmente al Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), los recursos necesarios para el pago de las pensiones y jubilaciones otorgadas mediante el presente decreto.

Párrafo. Sin perjuicio de las demás disposiciones de este decreto, con respecto a su entrada en vigencia, dicha transferencia deberá realizarse mensualmente con por lo menos veinte días de antelación a la fecha de pago de las pensiones y jubilaciones dadas en virtud de

este decreto. En el caso de aumentos a estas pensiones o jubilaciones, se deberá seguir el mismo procedimiento.

ARTICULO 8. Se instruye a la Contraloría General de la República a tomar las medidas correspondientes para la puesta en ejecución de este decreto.

ARTICULO 9. Envíese al Ministerio de Educación, al Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), a la Tesorería Nacional, a la Dirección General de Presupuesto y la Controlaría General de la Republica, para los fines correspondientes.

2. Pretensiones del accionante

2.1. Breve descripción del caso

Los accionantes, el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE), y Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes, mediante instancia depositada el cinco (5) de diciembre de dos mil dieciséis (2017), interpusieron la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, en contra del Decreto núm. 279-17, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017), con la finalidad de que este tribunal declare inconstitucional dicho decreto, tras considerar que el mismo vulnera los artículos 6, 38, 39, 60 y 69, de la Constitucion y la Ley núm. 451-08, que modifica la Ley General de Educación núm. 66-97, así como también las leyes núms. 87-01, sobre Seguridad Social y 41-08, sobre Función Pública.

Los accionantes pretenden mediante la presente acción directa de inconstitucionalidad lo siguiente:

PRIMERO: En cuanto a la forma: Declarar Buena y valida la presente Acción Directa en Inconstitucionalidad del Decreto 297-17 del 25 de agosto del 2017, por ser un hecho presentado de conformidad con la Constitucion y las leyes dominicanas.

SEGUNDO: En cuanto al fondo: Declarar el presente Decreto de INCONSTITUCIONAL, por violar los arts. 6,38,39,60 y 69 Derechos Fundamentales de la Constitución Dominicana y las leyes 451-08 que modifica la ley General de Educación 66-97, así como también la Ley de Seguridad Social 87-01 y la 41-08 de Función Publica.

TERCERO: ORDENAR mediante Sentencia, la inmediata revocación del Decreto 297-17, por contravenir los derechos fundamentales de la Constitución de la República y ordenar la inmediata incorporación de los accionantes a la nómina activa del MINERD.

3. Infracciones constitucionales alegadas

Los accionantes establecen en su acción directa de inconstitucionalidad que el Decreto núm. 237-17, que concede la jubilación a varios profesores del Ministerio de Educación, violentan los artículos 6, 38, 39, 60, 62, y 69, de la Constitución, los cuales, copiados textualmente, dicen lo siguiente:

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 38.- Dignidad humana. El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos.

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

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

2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias;

3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusi6n;

4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier act0 que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el

reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de 1os derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género;

5) El Estado debe promover y garantizar la participaci6n equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a 10s cargos de elecci6n popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en 10s organismos de control del Estado.

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

Articulo 62.- Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia:

Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación:

1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita;

2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley;

3) El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable;

4) El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;

5) Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa;

6) Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo;

7) Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio;

8) Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley;

9) Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando solo la persona condenada recurra la sentencia;

10) Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de

actuaciones judiciales y administrativas.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

Los accionantes fundamentan su acción directa de inconstitucionalidad, esencialmente, en los siguientes motivos:

> *A que el 25 de Agosto del año en curso, el Presidente de la República emitió el Decreto 297-17, en el cual pone de manera forzosa de retiro-Jubilados a más de tres mil doscientos empleados de educación sin que la mayoría los hubiesen solicitado, tal como lo establece la ley 451-08 que modifica la ley General de Educación 66-97, así como también la Ley de Seguridad Social 87-01 y la 41-08 de Función Pública. (...).*
>
> *A que los recurrentes fueron incluidos en el Decreto No. 279-17, sin que estos hayan solicitado POR ESCRITO, ni de ninguna otra forma, su interés de jubilarse, tal y como lo establecen las leyes Nos.66-97 de Educación, 451-08 introduce modificaciones a la Ley General de Educación, sobre, la ley 87-01 Ley de Seguridad Social, 1-12 y la 41-08 de Función Pública en su Reglamento No. 523-09, artículo 70 y sus párrafos.*
>
> *A que en los artículos 58 numeral 6 y numeral 96, de la Ley No.41-08, establecen que las pensiones y jubilaciones son derechos adquiridos, por los servidores y que por lo tanto pueden hacer uso (optar) de los mismos cuando entiendan que asi lo deseen y no cuando el Ministerio de Educación incurra en que lo aplique forzosamente, es decir, como una imposición, por lo que no es un deber del servidor, sino más bien UN DERECHO.*

A que el Ministerio de Educación (MINERD), a través del Decreto No. 297-17, lo que se ha hecho es forzar u obligar a los recurrentes a someterlos a una situación que es opcional de los recurrentes, adquirido (como sujeto de derecho) a través de la Ley No. 451-08.

A que el Decreto No. 279-17, en su Considerando tercero se refiere al numeral 5 del artículo 63 de la Carta Sustantiva de la nación que establece, entre otros, propiciar la ESTABILIDAD y la DIGNIFICACION de los Docentes; mientras que en su Considerando seis establece que una de las Prioridades del ESTADO es "de sumo interés mejorar las condiciones de vida del docente" y el Considerando No. 11, reconoce que la Jubilación es un BENEFICIO del servidor público. Y en la página 139 del Decreto No. 279-17, en su artículo No. 3, reafirma que "...se autoriza al Ministerio de Educación a disponer de forma programática y progresiva la implementación de las medidas dirigidas a mejorar las condiciones de vida del personal docente…" SIN EMBARGO, en la forma arbitraria, de violación y vulneración a los derechos fundamentales que protege y garantiza la Constitución; no se logrará estos objetivos, todo lo contrario, desincentiva a los nuevos talentos a que estudien carrera de educación, por los maltratos que se arriesgan en el ejercicio de esta digna profesión.

A que la Ley marco, o ley orgánica de la Seguridad Social, No.87-01 en sus artículos Nos. 43 y 45 reconocen los derechos adquiridos referidos a los Planes de Pensiones por vejez; y en todo caso, expresa el espíritu de ser un "BENEFICIO" para el empleado; no así una obligación de retiro forzoso y en ningún caso se podrá interpretar que el empleador (MINERD) puede utilizar este derecho adquirido del

trabajador como sujeto de derecho, y convertirlo en un medio para desahuciar, afectar o deshacerse del trabajador, violando sus legítimos derechos fundamentales. (…).

Queda sobreentendido que las leyes Nos. 87-01. 66-97, 451-08, y la 41-08; no establecen en ningún caso, el carácter de "RETIRO OBLIGATORIO", sino, como un derecho adquirido para optar por una jubilación o pensión a partir de que el empleado haya adquirido los requisitos para ello.

A que la Ley 137-11 en su artículo 105, establece la Legitimación, se puede comprobar que los Accionantes son empleados del Ministerio de Educación (MINERD), y que al momento de enterarse de que habían conculcado sus legítimos Derechos Fundamentales, se encontraban en plena labor o trabajo; los Accionantes NO habían optado por solicitar o tramitar solicitar o tramitar por escrito, tal cual lo establece la ley, su derecho a disfrutar de su jubilación; y en algunos casos, en que el Accionante sin tener los años que les permiten optar por una jubilación con el sueldo completo; lo incluyeran en el Decreto 297-17, faltándoles entre un año y meses para completar los 30 años de servicios, que le permiten retirarse opcionalmente con el sueldo completo, o sea con el 100% de su salario nominal, Aparentemente, con una intención malsana y de retaliación; que no tiene justificación.

A que el Reglamento de la Carrera del Ministerio Público, aprobado por el Consejo Superior del MP, en el año 2014, establece el RETIRO VOLUNTARIO o FORZOSO. En el caso del RETIRO VOLUNTARIO guarda estrecha similitud con el REGIMEN OPTATIVO establecido en la ley No. 415-08, que modifica la Ley de Educación No.66-97, en

su régimen de pension y Jubilación. El artículo 147 sobre el RETIRO VOLUNTARIO, del Reglamento de la Carrera del Ministerio Público, expresa la misma o similar intención que el articulo No. 171 de la Ley No. 451-08, como tampoco la ley de Educación No. 66-97 NO contempla y no es una figura jurídica el RETIRO FORZOSO; al menos que sea por faltas graves comprobadas al imputado en juicio controvertido y/o por una sentencia de un juez. (...).

Como prueba de la inconstitucionalidad es que los hoy jubilados en gran mayoría no solamente no sabían de la jubilación, sino de que no existe ningún registro ni documentos que demuestre que ellos lo habían solicitados tal y como lo establecen las leyes, por los cuales conculcados los Derechos Fundamentales garantizados por la CONSTITUCION DE LA REPUBLICA tales como son: el DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA, artículo 38 DERECHO A LA SEGURIDAD, artículo 60, de la Constitución de la Republica.

A que los Accionantes por haberle conculcado sus derechos fundamentales, deben ser inmediatamente revocada la injusta jubilación del Accionantes del Decreto 297-17 que el honorable Tribunal Constitucional, falle ordenando su incorporación a la labor que desempeñaban antes del Decreto 297-17.

5. Intervenciones oficiales

5.1. Intervención del presidente de la República

En el marco de la presente acción directa de inconstitucionalidad, el honorable presidente de la República, a través de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, mediante Oficio núm. 0289, del veinticuatro (24) de abril de dos

mil dieciocho (2018), produjo su opinión legal sobre la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, mediante el cual pretenden que sea declarada inadmisible la acción, en razón de que el acto atacado es administrativo y solo tiene efectos individuales y que en el caso de que sea acogida, que sea rechazada la acción por no haber demostrado los alegados agravios; para sustentar su opinión argumentan, entre otros, los siguientes motivos:

> *II Sobre la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad por tratarse de un acto administrativo de alcance particular.*
>
> *En el presente caso, el Tribunal Constitucional se encuentra apoderado para conocer sobre la constitucionalidad de un decreto dictado por el Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo establecido en el numeral 1 del artículo 185 constitucional y el artículo de la Ley núm.137-11. Sin embargo, el acto impugnado constituye un simple acto administrativo de efectos particulares y concretos y no un acto estatal normativo y alcance general.*
>
> *En efecto, el caso que nos ocupa concierne a un derecho que solo incide en una situación concreta y específica, esto es, la concesión del beneficio de la jubilación a 3,274 servidores públicos y el beneficio de la pensión a 2 servidores públicos, por lo que no se trata de un acto estatal de carácter normativo, general o reglamentario que trasciende el ámbito de lo particular y sobre el cual este tribunal pueda ejercer el control concentrado de constitucionalidad[1]. De manera concreta, la jurisprudencia reiterada de ese honorable tribunal sostiene que:*

[1] Sentencia TC/0257/15, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil quince (2015).

(…) los decretos presidenciales de efectos específicos sobre una situación concreta no constituyen actos normativos y por ende, no son susceptibles de ser controlados mediante la acción directa en inconstitucionalidad. En efecto, ha señalado el Tribunal: "(…). El decreto es un acto administrativo, ya que se trata de una resolución dictada por un órgano del Estado, como lo es el Ejecutivo, en ejercicio de su competencia y que crea consecuencias jurídicas concretas que pueden ser para un individuo en particular, o para un grupo de ellos, y que buscan un fin determinado de interés público… (…).

Podemos apreciar, por tanto, que del Decreto núm. 279-17 no se deriva un alcance general o normativo que pueda justificar la admisibilidad de la presente acción de inconstitucionalidad, en la medida en que se limita a conferir el beneficio de jubilación y pension a un grupo de ciudadanos que sirvieron al Estado Dominicano en el sector educación y que, además, se trata de un acto administrativo que consumió con su ejecución el objeto de su dictado y no se integra el ordenamiento jurídico dominicano como una norma de alcance general.

Por otro lado, el Presidente de la República se encuentra facultado, en virtud de la Ley núm. 379-81, para conceder el beneficio el beneficio de la jubilación con el

otorgamiento de pensiones vitalicias a los funcionarios y empleados civiles que hayan prestado servicios en cualquier institución o dependencia del Estado.

Por los motivos anteriormente expuestos, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Dominicano por la Defensa de los derechos de los Trabajadores de la Educación (CONDETRE), Juan Ramón Santana y compartes contra el Decreto núm. 279-17 es manifiestamente inadmisible.

III Conclusiones

1. El Decreto 279-17 no es susceptible de ser atacado mediante una acción directa de inconstitucionalidad por tratarse de un acto de carácter no normativo y de efectos particulares, dictado por el Presidente de la Republica en el ejercicio de sus atribuciones competenciales y con el propósito de garantizar principios y valores constitucionales, no para contrariar la Constitución y las leyes.

2. Con base a la jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional escapa del ámbito de competencia de ese colegiado conocer de la invocación de contrariedad a normas con rango de ley en ocasión de la interposición de una acción directa de inconstitucionalidad, por lo que el pedimento que en ese sentido formula la accionante debe ser rechazado.

3. La acción directa de inconstitucionalidad no ha suscitado ninguna discusión relacionada con la infracción, por acción u omisión, de una norma sustantiva o la interpretación de la Constitución que resulte de la emisión del Decreto núm. 279-17.

4. El Presidente de la República ha actuado de conformidad con sus potestades constitucionales y legales, por lo que, en el improbable caso de que la referida acción de inconstitucionalidad fuere declarada

admisible, el Decreto núm. 279-17 deber ser declarado conforme a la Constitución.

5.2. Intervención del procurador general de la República

El procurador general de la República depositó en la Secretaría de este tribunal constitucional su escrito, el doce (12) de enero de dos mil dieciocho (2018), aduciendo entre otras cosas, lo siguiente:

> *(…). Como se puede observar, 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 los derechos fundamentales señalados precedentemente, 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 convertir que en el estado actual de nuestra legislación, si bien es cierto que se han incorporado importantes mecanismos procesales para la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en el caso que nos ocupa, el cuerpo docente, en igual sentido, va dirigida la iniciativa de la revolución en el sistema educativo al que está abocado el gobierno, mediante la creación de los mecanismos que permitan un mayor crecimiento, desarrollo, mejoramiento en la calidad de los docentes y estudiantes dominicanos. Facultad dada al Presidente por nuestra Constitución, en el referido artículo 128 numeral 1, literal b) de la Constitución de la República. Es en ese sentido, que entendemos, procede rechazar la presente acción directa de inconstitucionalidad, por no ser las disposiciones del Decreto núm. 279-17 de fecha 25 de*

agosto de 2017, contraria al espíritu de los artículos 6, 38, 39, 60, 62 y 69 Constitución dominicana. (…).

6. Celebración de audiencia pública

En atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, este tribunal celebró una audiencia pública para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, el veintisiete (27) de abril de dos mil dieciocho (2018), a la cual comparecieron los accionantes, y el procurador general de la República, quedando el expediente en estado de fallo.

7. Pruebas documentales

En el marco del conocimiento de la presente acción directa de inconstitucionalidad fueron depositados, entre otros los siguientes documentos:

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad depositada por el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes, el cinco (5) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).

2. Copia del Decreto núm. 279-17, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

3. Opinión legal de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, depositada ante este tribunal el veinticuatro (24) de abril de dos mil dieciocho (2018).

4. Dictamen del procurador general adjunto, del doce (12) de enero de dos mil dieciocho (2018).

5. Copias de cédulas y poder de representación de los accionantes.

6. Copia del recurso de reconsideración de medida, dirigida a la directora de Recurso Humanos del Ministerio de Educación, suscrito por el señor Juan Ramón Santana Pérez.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

Este tribunal constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185, numeral 1 de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

9. Legitimación activa o calidad del accionante

En cuanto a la legitimación activa o calidad para accionar, este tribunal constitucional en su Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), estableció lo siguiente:

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

b. República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para, ante este tribunal constitucional, hacer valer los mandatos constitucionales, velar por la vigencia de la supremacía constitucional, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que por su posición institucional también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero, sin condicionamiento alguno, a fin de que este último expurgue el ordenamiento jurídico de las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

c. Sobre tal legitimación o calidad, en el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana se dispone: Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.[2]

d. En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, establece: Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de

[2] El subrayado es nuestro.

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

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

f. Sobre la susodicha legitimación procesal el Tribunal Constitucional ha mantenido la constante de que cuando se trata de particulares o cualquier persona, para determinar su calidad e identificar el interés jurídico y legítimamente protegido, debe verificarse un hilo conductor que denote tensiones entre la vigencia o aplicación de la norma atacada y los intereses de quien promueve la acción directa de inconstitucionalidad. Siempre, con la intención de permitirle al pueblo ─como soberano que es─ acceder a este palmario mecanismo de control de la constitucionalidad.

g. De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por este Tribunal Constitucional desde su Sentencia TC/0047/12, del tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), donde indicamos que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado que goza de sus derechos de ciudadanía e invoca que la vigencia de la norma le causa perjuicios,[3] *o, como se indicó en la Sentencia TC/0057/18, del veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018), que una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el*

[3] Sentencia TC/0047/12, del tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), p. 5 y Sentencia TC/0057/18, del veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (2018), p. 9.

ordenamiento jurídico de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.[3]

h. Han sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad. Basta, como muestra, recordar que para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de normas de naturaleza electoral morigeramos el criterio ─de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante─ considerando el estatus de ciudadanía de la parte accionante y la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegido ante la vigencia de la norma calificada de inconstitucional.[4]

i. Asimismo, la exigencia del interés legítimo y jurídicamente protegido se ha visto grandemente atenuada, en el sentido de que no se ha exigido un perjuicio directamente experimentado por el accionante a fin de identificar su calidad o legitimación procesal, ante supuestos donde:

(i) *El objeto de la norma abarca intereses difusos y el promotor de la acción no hace eco de un interés particular o perjuicio directo, sino colectivo;*[5] *igual cuando el accionante es la persona encargada*

[4] Sentencias TC/0031/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), pp. 6-7; y TC/0033/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), pp. 7-8.
[5] Sentencias TC/0048/13, del nueve (9) de abril de dos mil trece (2013), pp. 8-9; TC/0599/15, del diecisiete (17) de diciembre de dos mil quince (2015), pp. 112-113; TC/0713/16, del veintitrés (23) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), pp. 17-18 y TC/0009/17, del once (11) de enero de dos mil diecisiete (2017), pp. 9-10.

de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, como el agua, que comportan un interés difuso;[6]

(ii) *El objeto de la norma atacada regula a una asociación que congrega a un conjunto de profesionales de un sector ─alguaciles o contadores públicos─ y el gremio como tal ─a pesar de no ser afectado directamente─ se encuentra facultado para procurar la protección de los intereses de sus miembros;*[7] *igual cuando la acción es promovida por una asociación cuyos integrantes son personas jurídicas que en su actividad cotidiana se podrían ver afectadas por la norma impugnada;*[8] *lo mismo cuando se trata de una asociación sin fines de lucro que tiene por misión el estudio de temas ligados a la soberanía del Estado dominicano*[9] *o actúe en representación de la sociedad;*[10]

(iii) *el objeto de la norma atacada imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial.*[11]

(iv) *El objeto de la norma atacada pueda afectar el derecho a elegir de una persona que goza de la condición de ciudadano y le concierne, como votante, resguardar que su derecho al sufragio activo sea ejercido acorde a los términos constitucionalmente previstos.*[11] *y*

---

[6] Sentencia TC/0234/14, del veinticinco (25) de septiembre de dos mil catorce (2014), pp. 12-14.
[7] Sentencias TC/0110/13, del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), pp. 7-8 y TC/0535/15, del primero (1ro) de diciembre de dos mil quince (2015), pp. 17-18.
[8] Sentencia TC/0184/14, del quince (15) de agosto de dos mil catorce (2014), pp. 16-17.
[9] Sentencia TC/0157/15, del tres (3) de julio de dos mil quince (2015), pp. 24-25.
[10] Sentencia TC/0207/15, del seis (6) de agosto de dos mil quince (2015), pp. 15-16. Sentencia TC/0148/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), p. 8.
[11] Sentencia TC/0170/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), pp. 7-8.

(v) *El accionante es una organización política cuya función procura garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, ya que estas se encuentran situadas entre el Estado y el ciudadano.*[12]

j. De la misma manera, otra matización realizada por el Tribunal a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido, a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado, es que el precepto normativo impugnado en inconstitucionalidad pueda afectar la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante.[13] *De igual forma, el Tribunal ha reconocido legitimación cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o acto atacado pueden alcanzar al accionante.*[14]

k. Otro contexto en donde el Tribunal dilató el apercibimiento de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que cualquier persona accione por la vía directa, es cuando el accionante advierte que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la ley o acto normativo impugnado.[15]

l. Todas estas variantes en las que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad

---

[12] Sentencia TC/0224/17, del dos (2) de mayo de dos mil diecisiete (2017), pp. 49-51.

[13] Sentencia TC/0172/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), pp. 10-11.

[14] Sentencias TC/0200/13, del siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013), pp. 27-28; TC/0280/14, del ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), pp. 8-9; TC/0379/14, del treinta (30) de diciembre de dos mil catorce (2014), pp. 14-15; TC/0010/15, del veinte (20) de febrero de dos mil quince (2015), pp. 29-30; TC/0334/15, del ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015), pp. 9-10; TC/0075/16, del cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016), pp. 14-16 y TC/0145/16, del veintinueve (29) de abril de dos mil dieciséis (2016), pp. 10-11.

[15] Sentencias TC/0195/14, del veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce (2014), pp. 10-11 y TC/0221/14, del veintitrés (23) de septiembre de dos mil catorce (2014), pp. 12-14.

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

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

o. Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo con las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad ─real y efectiva─ de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta

Política; esto, ante este tribunal constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

p. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal[16] para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal[17], legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

En ese sentido, tras analizar el escrito introductorio y los documentos referentes a la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, el Tribunal Constitucional ha podido constatar que los accionantes, el Consejo

[16] Sentencia TC/0028/15.

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

Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE), es una institución sin fines de lucro, incorporada mediante el Decreto núm. 182014, del dieciséis (16) de junio del dos mil catorce (2014), y con Registro Nacional de Contribuyente núm. 430-15693-2, cuya legitimación se justifica en razón de que como persona jurídica, su objeto como institución está vinculado directamente con la norma impugnada; respecto de los señores Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes, resultan legitimados para accionar contra la norma impugnada en su calidad de ciudadanos que pudieren ser afectados por los alcances jurídicos del Decreto núm. 279-17, que concede la jubilación y asigna pensiones del Estado a varios profesores del Ministerio de Educación, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

10. Inadmisibilidad de la acción

10.1. El Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE), y Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes, mediante la presente acción directa de inconstitucionalidad, procuran que este tribunal ordene la inconstitucionalidad del Decreto núm. 279-17, por supuestamente contravenir sus derechos fundamentales establecidos en la Constitución en sus artículos 6, 38, 39, 60, 62 y 69, y que ordene la inmediata incorporación de los accionantes a la nómina activa del Ministerio de Educación.

10.2. Los accionantes consideran que el presidente de la República, al emitir el decreto objeto de la presente acción, les vulnera sus derechos fundamentales, toda vez que los han jubilado y pensionado de manera forzosa a más de tres mil doscientos empleados de educación, sin que la mayoría lo hubieran solicitado, tal y como lo dispone la Ley núm. 451-08, que modifica

la Ley General de Educación núm. 66-97, así como también la Ley núm. 87-01, de Seguridad Social y la Ley núm. 41-08, de Función Pública.

10.3. Que las pensiones y jubilaciones son derechos adquiridos por los servidores y que, por lo tanto, pueden optar cuando lo entiendan o así lo deseen y no cuando el Ministerio de Educación incurra en violación al aplicarlo forzosamente, pues la mayoría no habían solicitado la pensión, y muchos fueron pensionados faltándoles entre un año y meses para completar los 30 años de servicios, que les permitía retirarse opcionalmente con el sueldo completo, o sea, con el 100% del salario nominal, lo que aparentemente es una intención malsana y de retaliación que no tiene justificación, vulnerando sus derechos fundamentales y sus derechos adquiridos.

10.4. La Constitución establece en su artículo 185*:*

> *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; 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo; 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares; 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.*

10.5. El artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, en relación con la

acción directa de inconstitucionalidad, establece los actos sobre los cuales es posible interponer la referida acción:

> *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.*

10.6. En relación con el objeto y alcance de la acción directa de inconstitucionalidad, este tribunal en ejercicio del control concentrado de constitucionalidad, como máximo intérprete de la Constitución, estableció en su Sentencia TC/0051/12, del diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), que:

> *…el objeto de la acción directa en inconstitucionalidad está orientado a garantizar la supremacía de la Constitución de la República respecto de otras normas estatales de carácter infraconstitucional, pero no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas, las cuales deben encaminarse por ante la jurisdicción contenciosa-administrativa (...) La acción directa en inconstitucionalidad, como proceso constitucional, está reservada para la impugnación de aquellos actos señalados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley Orgánica No. 137-11 (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), es decir, aquellos actos estatales de carácter normativo y alcance general. En la especie, el acto impugnado tiene carácter de puro acto administrativo con efectos particulares.*

10.7. En el caso que nos ocupa, se está atacando la inconstitucionalidad del Decreto núm. 279-17, que jubiló a tres mil doscientos detenta y cuatro (3,274)

profesores del Ministerio de Educación, y otorgó el beneficio de la pensión a dos (2) servidores públicos, en virtud de lo que disponen los artículos 171 y 173 de la Ley General de Educación núm. 66-97, la cual dispone:

> *Art. 171.- El servidor del sistema adquiere el derecho a la jubilación automática de acuerdo a la siguiente escala:*
>
> *a. Haber cumplido 35 años en servicio, sin importar la edad;*
>
> *b. Haber cumplido 30 años en servicio y 55 años de edad;*
>
> *c. Haber cumplido 25 años de servicio y 60 años de edad.*
>
> *Párrafo. - Todo beneficiario de una jubilación automática, recibirá una mensualidad equivalente a la duodécima parte de la suma de los salarios percibidos durante los últimos 12 meses de trabajo.*
>
> *Art. 173.- El beneficio de una pensión estará sujeta a la siguiente escala:*
>
> *a. De 5 a 10 años el sesenta por ciento (60%) del promedio del salario devengado en los últimos 12 meses;*
>
> *b. De 11 a 15 años, el setenta por ciento (70%) del promedio del salario devengado en los últimos 12 meses;*
>
> *c. De 16 a 20 años, el ochenta por ciento (80%) del promedio de salario devengado en los últimos 12 meses;*

d. De 21 años o más, el noventa por ciento (90%) del promedio del salario devengado en los últimos 12 meses.

Párrafo. - Estas pensiones podrán ser temporales o vitalicias en función del estado de salud tanto físico como mental del beneficiario, de acuerdo al dictamen de la junta médica al servicio del régimen de pensiones y jubilaciones.

10.8. Del estudio de la presente acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, este tribunal considera que el presidente de la República al dictar el decreto impugnado, actuó en ejercicio de las facultades constitucionales reconocidas en el artículo 128, literal b,[18] al otorgar la jubilación al grupo de personas que se encontraban dentro de las prerrogativas de los referidos artículos 171 y 173 de la Ley General de Educación núm. 66-97, y concedió el beneficio de la pensión a dos servidores públicos, de lo que se infiere que este decreto por su naturaleza es un acto administrativo, que no contiene aspectos normativos.

10.9. Este tribunal constitucional en un caso similar en donde fue impugnado en inconstitucionalidad un decreto del Poder Ejecutivo que había dispuesto el retiro con disfrute de pensión por antigüedad en el servicio de oficiales de las Fuerzas Armadas estableció, en su Sentencia TC/0259/13, del diecisiete (17) de diciembre de dos mil trece (2013), página 22 y 23, lo siguiente:

Los actos administrativos de efectos particulares y que sólo inciden en situaciones concretas, deben ser tutelados mediante la acción en amparo si se violan derechos fundamentales (Art. 75 de la Ley núm. l37-11) o por la jurisdicción contencioso-administrativa en caso de

[18] Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario;

violarse situaciones jurídicas o derechos no fundamentales dentro del ámbito administrativo, estando la decisión final sujeta a un recurso de revisión constitucional de sentencias (Art. 53 de la Ley núm. 137-11), por lo que no escapa en ningún caso al control de la justicia constitucional. (...).

9.6. En la especie, el Decreto núm. 452-10, del dieciséis (16) de agosto de dos mil diez (2010), que dispuso el retiro con disfrute de pensión por antigüedad en el servicio al accionante y otros oficiales de las Fuerzas Armadas, constituye un acto que tiene carácter eminentemente administrativo y concreto, razón por la cual no debe ser impugnado por vía de la acción directa de inconstitucionalidad. El accionante podría recurrir en amparo, si su situación involucra derechos fundamentales o, en caso contrario, a la jurisdicción contencioso-administrativa.

10.10. De lo anterior, se puede establecer que el decreto impugnado mediante la presente acción directa en inconstitucionalidad, constituye un acto administrativo y de efecto concreto, en razón de que a través de dicho decreto lo que se dispuso fue el retiro por jubilación y pensión por antigüedad de varios empleados del Ministerio de Educación; en tal sentido, no puede ser considerado como un acto normativo y de alcance general, pues solo surte efectos jurídicos para ese grupo de profesores que fueron jubilados y pensionados mediante el referido decreto.

10.11. El criterio establecido en la Sentencia TC/0259/13, ha sido reiterado en sus sentencias TC/0041/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013); TC/0060/13, del diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013); TC/0140/13, del veintidós (22) de agosto de dos mil trece (2013); TC/0134/13, del dos (2) de agosto de dos mil trece (2013); TC/0259/13, del diecisiete (17) de

diciembre de dos mil trece (2013); TC/0236/14, del veintiséis (26) de septiembre de dos mil catorce (2014); TC/0025/15, del veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015); TC/0257/15, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil quince (2015); TC/0385/17, del once (11) de julio de dos mil diecisiete (2017); TC/0514/17, del cinco (5) de abril de dos mil diecisiete (2017); TC/0584/17, del primero (1ro) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) y la Sentencia TC/0079/18, del veintitrés (23) de marzo de dos mil dieciocho (2018), las cuales constituyen precedentes vinculantes para este tribunal.

10.12. En virtud de lo anterior, y después de comprobar que las pretensiones de los accionantes —*cuarenta y nueve (49), que suscriben la acción directa en inconstitucionalidad, de un total de tres mil doscientos setenta y cuatro (3,274), que fueron pensionados y jubilados a través del decret*o— es que este tribunal ordene que no se ejecute dicho decreto y que el mismo sea revocado, bajo el fundamento de que a los suscribientes de la acción directa no les interesaba la jubilación, en razón de que pretendían cumplir treinta (30) años, para obtener el beneficio del 100% de la pensión, por lo que esta pretensión es inconcreto, y puede ser reclamada ante la jurisdicción contenciosa administrativa, ya que no se trata de un control *in-abstracto* sobre la norma que caracteriza el proceso mediante la acción directa de inconstitucionalidad.

10.13. En conclusión, este tribunal considera que el Decreto núm. 279-17, a través del cual el Poder Ejecutivo concedió a profesores del Ministerio de Educación (MINERD), el beneficio de la jubilación y pensión, es un acto de naturaleza administrativa, no normativo, que no tiene un alcance general, no es susceptible de ser impugnado mediante la acción directa de inconstitucionalidad; en consecuencia, procede declarar la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; y Alba Luisa Beard Marcos, 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 Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; y los votos salvados de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos, Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez. Constan en acta el voto disidente del magistrado Rafael Díaz Filpo, primer sustituto en funciones de presidente; así como el voto salvado del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, los cuáles serán incorporados a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisible la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE), y Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes contra del Decreto núm. 279-17, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017), por las razones expuestas en el cuerpo de la presente decisión.

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

TERCERO: **ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE), y los señores Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes, y a la Procuraduría General de la República.

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

Firmada: Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto, en funciones de Presidente; Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

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

VOTO DISIDENTE

I. PLANTEAMIENTO DEL ASUNTO

1. El cinco (5) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad contra el Decreto núm. 279-17, que concede la jubilación a 3,274 servidores públicos y el de la pensión a 2 servidores del personal docente del Ministerio de Educación, bajo el argumento de que se les ha vulnerado los derechos a la *dignidad humana, a la igualdad, a la seguridad social, al trabajo, a la Tutela judicial efectiva y al debido proceso, consagrados en los artículos* 38, 39, 60, 62, y 69 de la Constitución, al haber sido puestos en retiro o jubilación de manera forzosa.

2. La sentencia adoptada por la mayoría del Pleno de este Tribunal Constitucional declaró inadmisible la acción directa de inconstitucionalidad sobre la base de que el indicado Decreto núm. 279-17 no posee alcance general ni normativo; criterio del que discrepo, en tanto existen otros elementos que se deben considerar a fin de examinar la cuestión de la constitucionalidad del acto impugnado, como se explica más adelante.

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

3. Tal Como hemos apuntado en los antecedentes, la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes fue declarada inadmisible, tras considerar que *[…]el Decreto*

núm. 279-17, a través del cual el Poder Ejecutivo concedió a profesores del Ministerio de Educación (MINERD), el beneficio de la jubilación y pensión, es un acto de naturaleza administrativa, no normativo, que no tiene un alcance general, no es susceptible de ser impugnado mediante la acción directa de inconstitucionalidad […].

4. Para solucionar el caso planteado, el Tribunal citó el precedente de la sentencia TC/0259/13 del diecisiete (17) de diciembre de dos mil trece (2013), en la que expuso lo siguiente:

> *En la especie, el Decreto núm. 452-10, del dieciséis (16) de agosto de dos mil diez (2010), que dispuso el retiro con disfrute de pensión por antigüedad en el servicio al accionante y otros oficiales de las Fuerzas Armadas, constituye un acto que tiene carácter eminentemente administrativo y concreto, razón por la cual no debe ser impugnado por vía de la acción directa de inconstitucionalidad. El accionante podría recurrir en amparo, si su situación involucra derechos fundamentales o, en caso contrario, a la jurisdicción contencioso-administrativa*.

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

personas, o actos individuales, siempre dirigidos a un solo sujeto de derecho[19].

6. A mi juicio, podría suscitarse una controversia conceptual respecto del mandato constitucional expreso del legislador a examinar la constitucionalidad de los decretos, aún más, supongamos que el acto cuestionado mediante la acción directa en inconstitucionalidad comporte, en principio, apariencia de efectos particulares, sin embargo permee en la colectividad debido al derecho fundamental envuelto, como sería el caso de los derechos colectivos -medio ambiente, preservación de un patrimonio cultural o histórico, conservación de la flora o la fauna, por mencionar algunos-, o que su ejecución trascienda el plano particular, como sería una resolución dictada por un órgano que tenga por objeto la aprobación de un contrato marco suscrito entre dos personas jurídicas reguladas y cuyas cláusulas normativas a su vez sean aplicadas a los contratos que se celebren entre estas y los terceros; situaciones que harían admisible la acción directa de inconstitucionalidad a fin de valorar las pretensiones del accionante y determinar si ciertamente el acto impugnado riñe con los principios, valores y normas constitucionales.

7. Además de lo anterior, la admisibilidad también se justifica en la medida en que una afectación grosera de los derechos fundamentales de los accionantes se traduzca en una perturbación del orden constitucional que amerite examinar el fondo de la cuestión; esto, en apoyo del artículo 185.1 de la Constitución que establece que la acción directa de inconstitucionalidad se interpone en contra de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, sin precisar, como hemos apuntado, si el análisis de admisibilidad

---

[19] BREWER-CARÍAS. *Los Actos Administrativos Normativos como fuente del Derecho en Venezuela, con especial referencia a los Reglamentos Ejecutivos.* Recuperado de: http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b8ab241efb849fea2/Content/II,%204,%20605,%20Los%20actos%20administrativos%20como%20fuente% 20 de%20derecho%20Foro%20Iberoamericano%20Panam%C3%A1,%20sept%202009.doc).pdf
Expediente núm. TC-01-2017-0026, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes contra el Decreto núm. 279-17, que concede la jubilación y asigna pensiones a varios profesores del Ministerio de Educación, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

está sujeto al efecto particular o general del acto en cuestión, aspecto que tampoco se determina en el artículo 36 de la Ley núm. 137-11.

8. Como se aprecia en los ejemplos expuestos, el Tribunal Constitucional debe adentrarse a un examen más profundo de los actos que se atacan por vía del control concentrado, pues la apariencia de efecto particular pudiera conducir a declarar inadmisible una acción de inconstitucionalidad sin explorar la posibilidad de que se trate de actos normativos o de efectos generales, o de una violación grosera de la Carta Magna; lo que implicaría un ejercicio ineficaz de los roles que le asigna el artículo 184 de la Carta Sustantiva a este Tribunal, de garantizar la supremacía de la Constitución, defender el orden constitucional y proteger los derechos fundamentales.

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

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

11. Un ejemplo de ello es la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Ramón Licinio Vargas Hernández en contra del Decreto núm. 391-12 del 28 de julio de 2012[20] que declaró de utilidad pública e interés social las parcelas núm. 1583 y 1584 del Distrito Catastral núm. 5, municipio Luperón, Puerto Plata; caso en el cual, pese a afectar los derechos a la propiedad, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica del accionante, este Tribunal consideró en la sentencia TC/0127/13[21] que *[…] en presencia de una acción directa de inconstitucionalidad contra un acto estatal de efectos particulares, cada vez que esté comprobado o exista la presunción grave de que ha sido producido con dolo, es decir, con el propósito deliberado de violar la Constitución, dicha acción debe ser admitida, pues esta solución, que se constituye en excepción a la jurisprudencia constitucional de que dicho recurso está reservado para los actos estatales de efectos generales, es la más adecuada en la misión de este tribunal constitucional de defender la vigencia del estado social y constitucional de derecho.*

12. En la sentencia TC/0073/12 del veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012), este Tribunal estimó que el acto atacado se había dictado en ejercicio directo de poderes y competencias establecidas en normas infraconstitucionales y que por consiguiente correspondía a la jurisdicción contencioso administrativa dirimir las cuestiones de legalidad suscitadas como

[20] El Decreto núm. 391-12 declaró la expropiación de las parcelas 1583 y 1584 del Distrito Catastral núm. 5, municipio Luperón, Puerto Plata, pese a la existencia de una sentencia definitiva e irrevocable que declaró inconstitucional el Decreto núm. 2039 del 5 de junio de 1984, expedido por el presidente Salvador Jorge Blanco, que había declarado de utilidad pública e interés social la adquisición de esas parcelas a favor del Estado dominicano para destinarlas a programas de la reforma agraria; terrenos que no podían ser objeto de expropiación debido a que habían sido establecidos como demarcación turística prioritaria dentro del Polo Turístico La Garza, desde el municipio Cabrera hasta Cabo Isabela, municipio Luperón, mediante el Decreto núm. 2125 del 3 de abril de 1972, y a que la Constitución que se encontraba vigente impedía la expropiación de terrenos con fines de reforma agraria que hubiesen sido destinados a otros fines de interés general. Ahora bien, pesar de que en la Constitución actual no mantiene esa disposición, este Colegiado consideró que el principio de razonabilidad le permitía acoger la acción por considerar que se vulneraba el derecho de propiedad del accionante y a la vez se disponía los terrenos para un fin distinto al que fueron reservados.
[21] De fecha 2 de agosto de 2013,

consecuencia de esos actos, de lo que pudiera interpretarse, que los actos emitidos derivados de las facultades y competencias consagradas en la Constitución sí serían objeto del control abstracto de constitucionalidad; sin embargo, precisa este Colegiado en la sentencia TC/0041/13 del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), que esos actos ejecutados por un mandato directo e inmediato de la Constitución, aún no ostenten un alcance general o normativo, pueden ser impugnados mediante la acción directa en inconstitucionalidad al tratarse de actuaciones que la Ley Sustantiva ordena realizar bajo ciertas formalidades de tiempo o modo y a los fines de que se garantice la supremacía constitucional, siempre que no exista una ley que norme dichos actos.

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

14. A mi juicio y con el debido respeto a los magistrados concurrentes en esta decisión, es relevante que *a prima facie* esta corporación establezca una ruta en la que primero examine los efectos del decreto y si advierte que vulnera groseramente un derecho fundamental previsto en la Constitución, opere como garante de la supremacía constitucional en la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales, que son sus postulados perennes.

III. POSIBLE SOLUCIÓN

15. La cuestión planteada conducía a que este Tribunal verificara si el Decreto núm. 279-17, emitido por el Poder Ejecutivo el veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017), impugnado en inconstitucionalidad, entrañaba efectos tales que pudieran alterar el orden constitucional; razón por la que disiento de la decisión del Pleno.

Firmado: Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Introducción

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

Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (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*.

1. En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad fue incoada por el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de

Educación (CONDETRE) y los señores Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes contra el Decretos núm. 279-17, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017), que concede la jubilación y asigna pensiones a varios profesores del Ministerio de Educación.

2. Mediante la decisión tomada por la mayoría se declara inadmisible la indicada acción directa de inconstitucionalidad, por entender que el Decreto núm. 279-17, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017), a través del cual el Poder Ejecutivo concedió a profesores del Ministerio de Educación (MINERD), el beneficio de la jubilación y pensión, es un acto de naturaleza administrativa, no normativo, que no tiene un alcance general, por tanto, no es susceptible de ser impugnado mediante la indicada acción.

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

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

> *El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros*

del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo; 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares; 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.

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

I. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad

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

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

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

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

8. Los sistemas cerrados en materia de legitimación para accionar en inconstitucionalidad rigen en la mayoría de los países de Europa. Así, a modo de ejemplo, se puede hacer referencia al modelo alemán y al modelo español, en los cuales solo determinados órganos políticos pueden apoderar al Tribunal Constitucional, no así los particulares.

9. En efecto, en el modelo alemán sólo están legitimados para accionar en inconstitucionalidad el gobierno federal, un gobierno de un *Land* o un tercio de los miembros del *Bundestag*, según se establece en el artículo 93.1, núm. 2, artículos 13, núm. 6 y 76 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal.[22] Como se advierte, este sistema es aún más cerrado que el español, en la medida que, por una parte, el órgano equivalente al defensor del pueblo carece de dicha capacidad procesal y, por otra parte, solo una de las dos cámaras que componen el Parlamento tienen legitimación, en la medida de que Bundesrat carece de dicha legitimación.

10. El modelo español sigue esta misma tendencia, ya que puede accionar en inconstitucionalidad el presidente del gobierno, el defensor del pueblo, 50 diputados o 50 senadores y los Órganos Colegiados Ejecutivos de la

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

Comunidades Autónomas.[23] Como se aprecia, la posibilidad de que un ciudadano pueda apoderar al Tribunal Constitucional en este modelo está cerrada.

11. Como se aprecia, estamos en presencia de dos sistemas en los cuales solo determinados órganos gozan de legitimación para accionar en inconstitucionalidad, de suerte que el ciudadano no puede acceder al Tribunal Constitucional por esta vía, contrario a lo que ocurre con la acción de amparo, materia en la cual el acceso al Tribunal Constitucional es un derecho de todos, tal y como de manera categórica lo afirma Peter Häberle.[24]

12. En este mismo orden, para Peter Häberle, la restricción del acceso al Tribunal Constitucional Federal alemán en materia de control abstracto de constitucionalidad tiene una justificación, la cual está referida a las trascedentes consecuencias que tienen para el sistema democrático las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional Federal alemán, cuando resuelve una acción directa de inconstitucionalidad.[25]

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

---

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

[24] Peter Häberle, IBIDEM, p.96

[25] Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98

democracia representativa que un solo ciudadano pueda cuestionar, incondicionalmente, un acto que tienen la fuente indicada.

14. Los modelos semi abiertos abundan en el Continente Americano, tal y como podremos apreciar en los párrafos que siguen. Un buen ejemplo de sistema semiabierto lo constituye el que existe en Ecuador que prevé la legitimación de un ciudadano, condicionada a un informe favorable de procedencia por parte del defensor del pueblo;[26] en este modelo también se le reconoce legitimación a un grupo de mil ciudadanos; mientras que en el modelo peruano cinco mil ciudadanos pueden accionar.[27] Entendemos que son ejemplos válidos de sistemas semiabierto, porque si bien se condiciona la legitimación de un solo ciudadano, o se exige un número determinado de estos, dicha facultad no es exclusiva de órganos políticos.

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

16. Los sistemas que se consideran abiertos son aquellos en los cuales la sola condición de ciudadanos habilita para accionar en inconstitucionalidad, configurándose de esta forma, la figura de la "acción popular".[28] Se trata de un

[26] Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 330

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

[28] Uno de los temas a los cuales el gran jurista austríaco, Hans Kelsen, prestó atención fue el relativo a la acción popular, respecto de la cual hizo las consideraciones que indicamos a continuación: La más fuerte garantía consistiría, ciertamente, en autorizar una *actio populares*: así, el Tribunal Constitucional estaría obligado a proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción, en especial las leyes y los reglamentos, a solicitud de cualquier particular. Es de esta manera como el interés político que existe en la eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente la más radical satisfacción. No se puede, sin embargo, recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el Expediente núm. TC-01-2017-0026, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes contra el Decreto núm. 279-17, que concede la jubilación y asigna pensiones a varios profesores del Ministerio de Educación, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano[29] y el venezolano.[30]

17. Respecto del sistema venezolano, conviene destacar que la figura de la acción popular tiene un origen pretoriano, en la medida que la Sala Constitucional de ese país la configuró a partir del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo contenido es el siguiente: *Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal*.[31]

---

riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos. Pero, sigue diciendo el autor, Sería muy oportuno acercar un poco el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante el Tribunal Constitucional, a una *actio populares*, permitiendo a las partes de un proceso judicial o administrativo interponerlo contra los actos de autoridades públicas − resoluciones judiciales o actos administrativos− en razón de que, aunque inmediatamente regulares, estos actos realizados en ejecución de una norma irregular, ley inconstitucional o reglamento ilegal. Aquí se trata no de un derecho de acción abierto directamente a los particulares, sino de un medio indirecto de provocar la intervención del Tribunal Constitucional: ya que supone que la autoridad judicial o administrativa llamada a tomar una decisión se adherirá a la opinión de la parte y presentará, en consecuencia, el pedido de anulación. (véase Hans Kelsen, "Las Garantías Jurisdiccionales de la Constitución", Revista Dominicana de Derechos Procesal Constitucional, núm. 10, julio- diciembre, 2010. Pp. 38-39. (Traducción de Rolando Tamayo y Salmoran. Revisión de Domingo García Belaunde).
Sal Constitucional, núm. 10, julio-diciembre 2008, pp.38-39.

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

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

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

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

19. Se trata de una grave situación, pues el texto de referencia no solo se refiere a las personas físicas, sino también a las morales, hipótesis donde resulta más difícil deducir la acción popular de un texto que prevé una condición precisa para que las personas tengan legitimación.

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

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

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

A. Evolución normativa

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

> *Art. 61. Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: (...) 5. Decidir en primera y última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos, cuando fueren objeto de controversia entre partes ante cualquier Tribunal, el cual, en este caso, deberá sobreseer su decisión sobre el fondo hasta después del fallo de la Suprema Corte; y, en interés general, sin que sea necesario que haya controversia judicial, cuando se trate de leyes, decretos, resoluciones y reglamentos atentatorios a los derechos individuales consagrados por la presente Constitución.*

22. En lo que concierne a la legitimación, cuestión que es la que nos concierne, cabe destacar que, por una parte, de la exégesis del texto transcrito se desprende que, como regla general, debía existir un caso previo para que se pudiera cuestionar la constitucionalidad de la norma ante la Suprema Corte de Justicia y, por otra parte, que cualquier persona estaba legitimada para accionar en inconstitucionalidad cuando el fundamento de la acción fuere la violación a un derecho individual.[32]

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

---

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

Expediente núm. TC-01-2017-0026, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes contra el Decreto núm. 279-17, que concede la jubilación y asigna pensiones a varios profesores del Ministerio de Educación, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

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

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

> *Art. 67.- Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: 1.- Conocer en única instancia de las causas penales seguidas a1 Presidente y a1 Vicepresidente de la Republica, a 10s Senadores, Diputados, Secretarios de Estado, Subsecretarios de Estado, Jueces de la Suprema Corte de Justicia, Procurador General de la Republica, Jueces y Procuradores Generales de las Cortes de Apelación, Abogado del Estado ante el Tribunal de Tierras, Jueces del Tribunal Superior de Tierras, a 10s miembros del Cuerpo Diplomático, de la Junta Central Electoral, de la Cámara de Cuentas y 10s Jueces del Tribunal Contencioso Tributario; y de la constitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de 1os Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada. (...)*

26. Según el texto transcrito, la legitimación de las personas también fue condicionada, aunque en esta ocasión el constituyente fue menos preciso que en la reforma anterior, ya que, como puede apreciarse utilizó la expresión

"cualquier parte interesada". Esta situación dio lugar a la producción de una jurisprudencia carente de uniformidad, lo cual quedará evidenciado en el análisis que se hará más adelante.

27. Actualmente y a partir de la revisión constitucional de 2010, la expresión "cualquier parte interesada" fue sustituida por la expresión "cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido", según se establece en el artículo 185 de dicha Constitución.

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

B. Evolución jurisprudencial

En esta parte del voto salvado analizaremos los criterios jurisprudenciales adoptados por la Suprema Corte de Justicia respecto de la legitimación de las personas para accionar en inconstitucionalidad durante el tiempo que tuvo competencia en esta materia, es decir, en el período comprendido entre agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994) y el veintitrés (23) de diciembre de dos mil once (2011). Igualmente, se analizarán los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional en la materia a partir de la fecha en que fue instituido.[33]

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

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

Expediente núm. TC-01-2017-0026, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes contra el Decreto núm. 279-17, que concede la jubilación y asigna pensiones a varios profesores del Ministerio de Educación, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

30. La noción "cualquier parte interesada" fue interpretada por la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que tenía tal cualidad aquella que figurara como parte en una instancia administrativa o judicial o aquella que ha sufrido un perjuicio a consecuencia de la ejecución de un acto emanado de uno de los poderes públicos en ejecución de una ley considerada inconstitucional.[34]

31. Sin embargo, posteriormente el criterio expuesto fue variado de manera significativa, pues la Suprema Corte de Justicia no solo consideró como parte interesada a quienes cumplieran con algunos de los requisitos indicados en el párrafo anterior, sino a quienes justificaran tener un interés legítimo, directo y jurídicamente protegido, o a quienes actuaran como denunciantes de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia fuera grave y seria".[35] A partir de este último

[34] En la sentencia del 1 de septiembre de 1995, Boletín núm. 1018, de septiembre de 1995, la Suprema Corte de Justicia estableció en atribuciones constitucionales, lo siguiente: "Considerando, que de acuerdo a lo que dispone el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, el ejercicio de dicha acción en inconstitucionalidad pertenece al Presidente de la República, a los presidentes de una u otra Cámara del Congreso Nacional y a parte interesada hay que entender, en sentido estricto, aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional; que el ejercicio de la acción en inconstitucionalidad, por vía principal, contemplado por el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, podría dar lugar a que la ley en cuestión fuera declarada inconstitucional y anulada como tal, erga omne, o sea frente a todo el mundo; que independientemente de esa acción la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto puede ser alegada como medio de defensa, por toda parte que figure en un proceso judicial, o promovida de oficio por todo tribunal apoderado de un litigio, y en este caso, la declaración de inconstitucionalidad será relativa y limitada al caso de que se trate;"

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

Considerando, de otra parte, que en armonía con el Estado de Derecho que organiza la Constitución de la República y los principios que le sirvieron de fundamento al constituirse la sociedad dominicana en nación libre e independiente, entre ellos el sistema de control de la constitucionalidad por vía de excepción, hoy ampliado mediante la instauración en 1994, con el derecho a demandar la inconstitucionalidad de la ley por vía directa debe entenderse por "parte interesada" aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional, o que justifique un interés legítimo, directo y actual, jurídicamente protegido, o que actúe como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria;
Expediente núm. TC-01-2017-0026, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes contra el Decreto núm. 279-17, que concede la jubilación y asigna pensiones a varios profesores del Ministerio de Educación, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

32. Pasado un tiempo, la Suprema Corte de Justicia retomó el criterio original, en la medida que declaró inadmisible una acción de inconstitucionalidad incoado por un grupo de personas, en el entendido de que estas no eran partes interesadas[36]. El cambio de criterio radicó en que en este caso el alto el tribunal no tomó en cuenta que los accionantes estaban denunciando una violación a la Constitución, contrario a lo que hizo en el caso referido en el párrafo anterior.

33. En la Constitución promulgada el veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), como ya se indicó, fue sustituida la noción "cualquier parte interesada" por "cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido". Para la Suprema Corte de Justicia, el nuevo requisito de la legitimación de los particulares queda satisfecho cuando se demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya

---

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

violación sea susceptible de causarle un perjuicio".[37] Es decir, que para dicho tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

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

35. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional estableció que la accionante tenía legitimación para accionar, porque en su condición de ciudadano tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de una ley que regulaba el derecho a elegir y ser elegido.[38] En otra especie, el tribunal estableció que la legitimación de una persona física estaba condicionada

> *(...) a que acredite un interés legítima y jurídicamente protegido. En este orden, cabe destacar que una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la*

[37] En la sentencia dictada el 19 de mayo de 2010, Boletín Judicial núm. 1194, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:
Considerando, que la propia Constitución de la República establece en su artículo 185 que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido;

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

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

[38] Véase sentencia TC/0031/13
Expediente núm. TC-01-2017-0026, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes contra el Decreto núm. 279-17, que concede la jubilación y asigna pensiones a varios profesores del Ministerio de Educación, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

permanencia en el ordenamiento de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria la de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.[39]

36. De gran relevancia es el precedente del Tribunal Constitucional, en el cual se desarrolla la tesis relativa a que cuando se trate de un interés difuso cualquier persona está legitimada para accionar en inconstitucionalidad.[40]

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

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

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

---

[39] Véase sentencia TC/0520/16

[40] Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16

Expediente núm. TC-01-2017-0026, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes contra el Decreto núm. 279-17, que concede la jubilación y asigna pensiones a varios profesores del Ministerio de Educación, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

III. Exposición de las razones que justifican este voto salvado

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

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

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

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

> *En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal*

identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo. [41]

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

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

---

[41] Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia TC/0345/19.
Expediente núm. TC-01-2017-0026, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes contra el Decreto núm. 279-17, que concede la jubilación y asigna pensiones a varios profesores del Ministerio de Educación, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

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

> *Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.*[42]
>
> *En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.*[43]

[42] Véase párrafo núm.8, letra, l de la Sentencia TC/0345/19.

[43] Véase párrafo núm.8, letra m de la Sentencia TC/0345/19.

> *Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad ─real y efectiva─ de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este Tribunal Constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.*[44]

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

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

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

---

[44] Véase párrafo núm.8, letra n de la Sentencia TC/0345/19.

Expediente núm. TC-01-2017-0026, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes contra el Decreto núm. 279-17, que concede la jubilación y asigna pensiones a varios profesores del Ministerio de Educación, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

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

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

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

B.1. Análisis y respuesta a la tesis mayoritaria

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

46. Respecto del primer argumento, estamos contestes con la mayoría de este tribunal en lo que concierne a que del estudio de los precedentes establecidos por el tribunal en materia de legitimación de las personas físicas y morales se advierte una notable atemperación de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido” orientado a facilitar el acceso al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad. Se trata de una

línea jurisprudencial positiva, en la medida que corresponde al Tribunal Constitución darle contenido, en su condición de último intérprete de la constitucionalidad, a las disposiciones constitucionales, en aras de que se hagan realidad los fines de la justicia constitucional, como son la protección de los derechos fundamentales, la supremacía constitucional y la preservación y funcionamiento del orden constitucional.

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

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

49. Respecto del segundo argumento, en este la mayoría del tribunal sostiene que la expresión "interés legítimo y jurídicamente protegido" es "vaga e imprecisa", y que por esta razón se hacía necesario reorientar el enfoque hecho hasta la fecha, con la finalidad de ampliarlo. La ampliación, como ya hemos visto, consistió en presumir el requisito procesal indicado e instaurar pretorianamente la figura de la "acción popular". Esta reorientación la

sustentó la mayoría del tribunal en los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procesos Constitucionales.

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

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

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

53. La "reorientación" para ampliar el enfoque dado por el tribunal a la expresión "interés legítimo y jurídicamente protegido" se sustentó, como indicamos anteriormente, en los principios de accesibilidad,

constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

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

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

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

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

58. Obviamente, lo anterior no implica que entendamos que el constituyente y el legislador tengan la potestad de establecer requisitos procesales

irracionales, sin sentido y que solo sirvan para entorpecer la administración de justicia. No, reconocemos que dicha faculta tiene límites y, en consecuencia, puede ser objeto de cuestionamientos.

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

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

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

62. Así, por ejemplo, cuando se trata de la acción de inconstitucionalidad se exigen determinados requisitos que no aplican para la acción de amparo, ya

que esta última es, esencialmente, informar. En este sentido, en la acción de inconstitucionalidad se exige, contrario a lo que ocurre en materia de amparo, el ministerio de abogado, así como que la instancia esté rigurosamente motivada, so pena de ser declarada inadmisible, en aplicación de lo previsto en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

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

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

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

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

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

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

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

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

71. En el caso particular de la República Dominicana, el principio de la representación está claramente delimitado. En efecto, en el artículo 2 de la Constitución se establece que: *La soberanía popular reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o de forma directa en los términos que establece esta Constitución y las leyes*. No cabe dudas, que la representación es la regla y la

participación directa en las decisiones política es la excepción. Esto supone, como ya hemos indicado, qué la participación directa de los ciudadanos requiere de una habilitación constitucional o legal.

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

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

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

75. La mayoría del tribunal también fundamenta su tesis en la cláusula del Estado social y democrático de derecho. En este orden, se asume que el hecho de que el Constituyente haya definido la República Dominicana como un Estado social y democrático de derecho,[45] le cierra la posibilidad de condicionar el acceso de los ciudadanos al Tribunal Constitucional y menos aún prohibirle dicho acceso.

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

77. La cláusula del Estado social y democrático de derecho tiene su origen en el constitucionalismo occidental alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Lander y quedando consolidada con su incorporación en la Ley Fundamental de Bon, en el artículo 20.1, en el cual se define a la República Federal de Alemania como un Estado "federal, democrático y social".[46]

78. De manera que se trata de una cláusula que nace del constitucionalismo social alemán y resulta que en el sistema de justicia constitucional de ese país no existe la figura de la "acción popular", un dato relevante que debió valorar

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

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

la mayoría del Tribunal antes de pretender justificar la creación pretoriana de la referida figura procesal en dicha cláusula.

79. Ahora bien, ¿cuál es el significado de esta cláusula? Sobre esta cuestión se afirma que ella constituye uno de los rasgos que diferencia el Estado democrático posterior a la Primera Guerra Mundial de su forma de manifestación anterior, pues, se entiende que aunque el Estado es, desde el origen de la sociedad, producto del contrato social, y en consecuencia, los individuos fueron convertidos en ciudadanos, históricamente fue un poder representativo de solo una parte de la sociedad, en la medida de que producto de los mecanismos de restricción del sufragio o de las manipulaciones electorales, la mayor parte de la sociedad estuvo excluida del proceso político.[47]

80. La democratización y socialización del Estado fue el producto de un proceso que inició a finales del siglo XIX, con la incorporación al proceso político de una nueva clase social representada políticamente por los partidos obreros, fundamentalmente los partidos socialistas, y con la extensión progresiva del sufragio. Esta evolución transformó el Estado formalmente democrático y en un verdadero Estado social y democrático de derecho, es decir, un Estado garantista del individuo frente al poder y en el intercambio con los demás ciudadanos; pero también un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y de manera muy especial con aquellos sectores más desfavorecidos.[48]

81. Actualmente los Estados de los países democrático se ocupan no solo de garantizar los derechos de los ciudadanos frente al Estado y los particulares, sino también de satisfacer las necesidades sociales, es decir, que en estos

[47] Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149

[48] Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149

países pueden definirse como Estados sociales y democráticos de derecho, lo cual no significa que, como lo pretende la mayoría de este tribunal, que el constituyente y el legislador de dichos países esté obligado a implementar la figura de la "acción popular" y que de no hacerlo inobserva la referida cláusula.

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

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

83. Para que no quede dudas de que el constituyente dominicano excluyó deliberadamente la figura de la "acción popular" en materia de acción directa de inconstitucionalidad, en los párrafos que siguen analizaremos el acta núm. 54, levantada en la sesión de la Asamblea Revisora de la Constitución celebrada el diecinueve (19) de octubre de dos mil nueve (2009), y en la cual fue discutida la cuestión relativa a la legitimación de los particulares.

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

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

interés legítimo y jurídicamente protegido. 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo. 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares. 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.

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

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

Asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández: "Presidente, mire, en el artículo que es el artículo relativo a los derechos de ciudadanía, la Asamblea determinó eliminar el numeral 7), que establecía como un derecho de ciudadanos demandar la inconstitucionalidad de las normas o actos jurídicos de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley. Aunque muchos asambleístas no lo quieran reconocer, eliminar eso constituye una disminución al derecho de una garantía fundamental y mucho más en una Constitución que pretende

tener un Estado social, democrático y de derecho. Si nosotros en el numeral 1) mantenemos que la acción directa en inconstitucionalidad de la ley sólo la pueden demandar el Presidente de la República, los Presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara del Congreso, el Presidente de la Suprema o el Defensor del Pueblo o las personas que tengan un interés jurídicamente protegido en esta Constitución, humildemente a mí me parece que eso es una limitación y es una elitización de la materia constitucional, ¿por qué?, porque los presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los legisladores, somos parte interesada porque nosotros hacemos la ley. Entonces, hacemos una ley y si uno de nosotros, o una tercera parte, la considera inconstitucional pudiéramos ir a la instancia en una acción directa. Ahora, a mí no me parece justo el que un ciudadano, para ir al Tribunal Constitucional, tenga que probar que tiene un interés jurídicamente protegido, porque la condición de ciudadano tiene que ser inherente al derecho de incoar la acción en inconstitucionalidad, como lo previó la Constitución reformada en el 1994, y como lo estableció la Suprema Corte de Justicia en el 1998. Por lo que, yo creo que en ese texto lo primero que debe tener el derecho de demandar la inconstitucionalidad por vía directa ante el Tribunal Constitucional es todo ciudadano, porque no tenemos en esa condición que demostrar que tenemos el interés jurídicamente protegido, porque mantener eso es tener que probarle a los jueces que el interés está jurídicamente protegido, y para mí eso es una lesión a los derechos fundamentales de ciudadanía. Es posible que esto que yo estoy proponiendo no se apruebe, pero yo quiero que conste en acta que alguien lo dijo, porque cometimos el error de quitarlo en el artículo 50 y eso vulnera un derecho fundamentalísimo, ¡fundamentalísimo!, porque no es verdad que el ciudadano, en un estado social, tiene que probar el interés jurídicamente protegido para

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

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

Asambleísta Vicepresidente en funciones de Presidente, Julio César Valentín Jiminián: "Quiero fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana y la posición que hemos consultado y que respaldará el Partido Revolucionario Dominicano. El Partido Reformista no está presente, excepto el presidente de la Comisión de Verificación, Frank Martínez, y quiero al momento de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana, sí, está también Félix Vásquez, quiero además de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana desmontar lo que estimo es un error y es querer decir, querer afirmar, que un Estado social y democrático de derecho supone la premisa de que de manera abierta cualquier ciudadano, aún sin interés legítimo, pueda intentar una acción directa en inconstitucionalidad, y esa afirmación es falsa de toda falsedad, no es una prerrogativa sine qua non que para que un Estado sea social y democrático de derecho deba establecerse la acción popular en inconstitucionalidad. Ni estuvo fijada en la Constitución de 1994, interpretada antojadizamente por la actual Suprema Corte de Justicia en ocasión de discutirse lo que fue la aprobación de ambas cámaras legislativas de la ley de la judicatura; hicieron una interpretación declarando inconstitucional a partir de una acción que intentó una organización de la sociedad civil, posición que algún tiempo después, una decena de años después, modificaron estableciendo qué pretendió el legislador cuando dijo 'cualquier parte interesada'. España es un Estado social y democrático de derecho y el constitucionalismo iberoamericano de hoy, incluyendo todas las reformas que se han hecho a principios del Siglo XXI y todas las que se hicieron en la última década del Siglo XX…yo les pido que me escuchen, como yo escuché. En todas las constituciones de Iberoamérica, en todas, excepto en la colombiana, en ninguna existe lo que aquí se ha

pretendido vender como una acción popular en inconstitucionalidad y que su no incorporación sería un acto de retroceso, ¡falso de absoluta falsedad!, ¡a nosotros no nos van a sorprender!; que sea un derecho de cualquier ciudadano o de cualquier asambleísta defender ese criterio, ¡perfecto!, pero no hay tal regresión, porque la regresión es conforme o de acuerdo a lo que tenemos en la actualidad. Regresión o retroceso sería si no estuviésemos ampliando las atribuciones o derechos; es avance porque estamos desmontando esa atribución a la Suprema Corte de Justicia, cargada de responsabilidades administrativas, cargada de un sinnúmero de recursos de casación, cargada de una cantidad de recursos o de acciones en inconstitucionalidad no falladas, ahora tendremos una justicia constitucional pronta y adecuada. Si Francia es un Estado social y democrático de derecho y no tiene la acción popular; si Holanda es un Estado social y democrático de derecho y no tiene acción popular; Suecia es un Estado democrático y de derecho y todos los Países Bajos, que son los de mayor configuración y tradición democrática aún en los momentos de mayores traumas autoritarios del mundo, esos países se mantuvieron en una actitud y una defensa enorme de los principios democráticos. En consecuencia, establecer que no establecer la acción directa en inconstitucionalidad como una atribución o como una acción popular es una negación de principios elementales del Estado social y democrático de derecho, nosotros le decimos: ¡no es verdad!, se puede establecer, pero no es ése el argumento más razonable. Segundo, España, que es el Estado del cual nosotros tenemos mayores influencias en nuestra tradición constitucional en los últimos tiempos sólo permite la acción en inconstitucionalidad en dos casos; la acción directa la tienen reservada las autonomías, las Cortes Generales, es decir, el Tribunal, el Congreso, otros órganos del Estado y cuando son derechos difusos

que sólo son dos, aquí son más, sólo dos: derechos urbanísticos y derechos medioambientales. Lo que aconteció con el tema de la cementera cualquier ciudadano del país podía intentarlo, si el Presidente de la República Dominicana, sea quien sea, mañana dispone que la zona colonial se transfiere a una institución extranjera, turística, para explotar esta zona que es patrimonio cultural e histórico de la República Dominicana, cualquier ciudadano, sin demostrar que tiene interés legítimo, sólo por ser un derecho difuso tiene derecho a intentar acción directa en inconstitucionalidad. Cualquier ciudadano tiene derecho a intentar una acción directa en inconstitucionalidad si alguna empresa privada, si el propio Estado, si una concesión atenta contra un recurso natural, puede, perfectamente cualquier ciudadano intentar una acción directa en inconstitucionalidad. ¿Avance o retroceso?, ¡irrefutable avance! Cuando aquí se habla de que uno de los derechos difusos es la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y de la flora, una actuación que ponga en riesgo la zona endémica de los bubíes en la isla contigua a Montecristi, cualquier ciudadano puede intentar una acción directa si el Estado o cualquier órgano toma una determinación mediante un acto e intentar la acción directa, popular, ante el Tribunal Constitucional. Estamos avanzando, probablemente no en los propósitos que todos soñemos, pero la mejor ley, aprendí, en los primeros años de mi ejercicio como legislador, no es la que yo pretendo, sino la que es materialmente posible en un momento histórico determinado. Cuando la preservación del patrimonio cultural, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio histórico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio urbanístico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio artístico nacional, otro derecho difuso; la preservación arquitectónica y arqueológica, otro de los derechos difusos. ¡No es verdad que son

sólo tres derechos difusos que estamos estableciendo!, tenemos derechos difusos y por tanto el derecho a la potestad de cualquier ciudadano a intentar una acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué?, si la Constitución del año 1994 pretendía establecer que era un derecho de todo ciudadano la acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué razón estableció al Presidente de la República con facultad?, él es un ciudadano, ¿Por qué estableció al presidente de ambas cámaras legislativas?, él es un ciudadano, (a viva voz se escuchó a la asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández decir: 'Son ciudadanos especiales') ahora le estamos estableciendo el Defensor del Pueblo, pero además de eso, además de los presidentes de las cámaras legislativas, que como en el caso actual, los presidentes de las cámaras legislativas son del mismo partido del Presidente de la República, se le está atribuyendo la potestad de la acción directa en inconstitucionalidad, ¿saben a quién?, a un tercio, a la minoría que haya advertido en el Parlamento: 'ésa ley que pretenden aprobar es inconstitucional y sólo la irracionalidad de la mayoría puede imponerla', si la impone la mayoría partidaria tiene derecho no sólo el Presidente, como dice la Constitución del 1994, sino una minoría que fue aplastada y no fue escuchada en la discusión constitucional, ¿es avance o retroceso?, ¡improtestable avance!, ¡improtestable! Y no es verdad que se quiere elitizar, no es verdad que se quiera 'elitizar', como se busca, probablemente, algún titular en el día de mañana no lo podemos permitir, porque aquí no hay ni malos ni buenos legisladores, aquí no hay ni patriotas, ni antipatriotas, aquí nosotros, como hicieron los españoles en el año 1978, fueron capaces de asumir, cada partido, para ajustar una Constitución que les permitiera la vida pacífica en democracia después de la transición de esa prolongada dictadura de Franco, fueron a votar por las posiciones partidarias y tienen una Constitución a la que se le

movilizaron millones de personas en contra, diciendo: 'Ésta no es mi Constitución', afortunadamente es la minoría la que está con esas 'voces agoreras' en República Dominicana, minoría que respetamos, fragmentos que respetamos y aceptamos su movilización y su protesta, pero esta Constitución, que hoy aprobamos, y ese Tribunal Constitucional, en esa fórmula, es correcta. Apoyamos la propuesta de Pelegrín Castillo de que los estados de excepción no deben estar revisables en inconstitucionalidad por los traumas que puede generar. Creemos el Tribunal, pero no hagamos de este Tribunal Constitucional un espacio institucional para dioses, sino para seres humanos que van a arbitrar, que van a conocer en la jurisdicción lo relativo a una acción que contraríe la Constitución de la República. Si en el año 1994 se hubiera querido decir que fuera abierta la acción en inconstitucionalidad, como sólo existe en dos países del mundo, en Colombia, y en ese país que después de la Segunda Guerra Mundial se ha ganado el título de una de las democracias más configuradas, que es Alemania, esa Alemania de post-guerra ha configurado toda una estructura legal, constitucional e institucional que le dice 'no más a aquellos resabios autoritarios del pasado'. Hoy nosotros queremos invitar a esta Asamblea a votar por la siguiente posición: primero, en cuanto al artículo 189, planteamos que el texto diga lo siguiente: 'Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria'. Es decir, que ahí sólo se está agregando una 'y', es el mismo texto. Apoyamos la Comisión. Al 190. La propuesta del Partido de la Liberación Dominicana, suscrita por el Partido Revolucionario Dominicano, dice: 'El Tribunal Constitucional

será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancias del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo. 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares. 4) Cualquier otra materia que disponga la ley'. ¿Por qué estamos estableciendo 'cualquier otra materia que disponga la ley'? ¡Señores, para no trancar el juego! ¿Por qué todas las potestades, todas las atribuciones, los legisladores que fueron a la Asamblea Nacional en el año 2009 le tuvieron que decir a los legisladores de las próximas décadas, a los valores democráticos variables de las futuras generaciones tenemos que decirles todas las atribuciones?, déjenles algo a los legisladores del futuro. En consecuencia, particularmente yo entiendo que en algún momento se va a incorporar los recursos de apelación contra las acciones de amparo, yo lo creo, en un mes, en dos meses, en cinco meses, en diez meses, pero cualquier otra atribución que se vea en el futuro (…)

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

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

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

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

91. Dicho lo anterior, sintetizaremos las posiciones de los referidos asambleístas. En este orden, Bonilla Hernández indicó que condicionar la legitimación de las personas a que acrediten un "interés legítimo y jurídicamente protegido" no es coherente con la cláusula del Estado social y

democrático de derecho, pues según ella el derecho a accionar en inconstitucionalidad es un derecho de ciudadanía. Esta posición fue rebatida por el asambleísta Valentín Jiminián, quien destacó que el hecho de que la República Dominicana se haya definido como un Estado social y democrático de derecho no obliga al constituyente a consagrar la figura de la "acción popular".

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

93. No cabe dudas de que la posición defendida por el asambleísta Valentín Jiminián, no solo es la correcta, sino que, además, fue apoyada mayoritariamente por los demás los asambleístas, pues es importante tener en cuenta que el artículo 185 de la Constitución donde se consagra la cuestión de la legitimación obtuvo 99 votos de un total de 114 asambleístas. A lo anterior hay que agregar que cuando fue discutido el texto relativo a los derechos de los ciudadanos, se propuso incluir entre los mismos la prerrogativa de accionar en inconstitucionalidad, propuesta que no fue acogida, ya que el texto que rige la materia, artículo 22 de la Constitución vigente, no lo contempla.[49]

[49] El texto relativo a los derechos de ciudadanía fue discutido en la sesión de la Asamblea Revisora de fecha 29 de septiembre de 2009 y, según se indica en el acta núm. 045, levantada en la referida fecha, en la propuesta hecha por la comisión verificadora sobre el tema se consideró el derecho a accionar en inconstitucionalidad como uno de los derechos de ciudadanía. Sin embargo, el asambleísta Alejandro Montas solicitó que se excluyera dicho derecho, solicitud que fue acogida, con una votación de 112 votos a favor y 48 en contra. Actualmente los derechos de ciudadanía están consagrados en el artículo 22 de la Constitución, texto según el cual: "Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; 2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo; 3) Ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes; 4) Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés Expediente núm. TC-01-2017-0026, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes contra el Decreto núm. 279-17, que concede la jubilación y asigna pensiones a varios profesores del Ministerio de Educación, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

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

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

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

96. Respecto de esta cuestión, Alan Brewer Carías ha sostenido que al condicionarse el acceso de los particulares al Tribunal Constitucional por la

público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto; 5) Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.

Expediente núm. TC-01-2017-0026, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes contra el Decreto núm. 279-17, que concede la jubilación y asigna pensiones a varios profesores del Ministerio de Educación, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

vía de la acción directa de inconstitucionalidad a la acreditación de un "interés legítimo y jurídicamente protegido", quedó eliminada

> *(...) toda posibilidad de que la acción en inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela. A tal efecto, en el Proyecto enviado al Senado por el Presidente de la República 2010 (art. 99), se disponía que frente a los actos normativos se presumía siempre que toda persona tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido, con lo que la acción de inconstitucionalidad contra los actos normativos, se configuraba como una acción popular, pudiendo cualquier persona interponerla. No estableciéndose en el texto de la Ley Orgánica esta presunción legal, es forzado que se interprete que todo ciudadano siempre tiene "interés legítimo" en la constitucionalidad de los actos estatales, y que dado el principio constitucional de la supremacía, se presuma que por ello ese interés en la constitucionalidad está "jurídicamente protegido".*[50]

97. En este mismo orden, cuando estudiamos el tema de la legitimación en el proyecto de reforma constitucional, planteamos la conveniencia de que el constituyente recogiera en el texto constitucional la figura de la "acción popular",[51] lo cual, como sabemos, no ocurrió. Luego de aprobada la reforma constitucional fuimos partidarios de que el Tribunal Constitucional

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

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

Expediente núm. TC-01-2017-0026, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes contra el Decreto núm. 279-17, que concede la jubilación y asigna pensiones a varios profesores del Ministerio de Educación, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

interpretara la expresión "interés legítimo y jurídicamente protegido", como si se tratara de la figura de la acción popular.[52]

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

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

100. No me parece que en el sistema de justicia constitucional vigente en nuestro país pueda implementarse la figura de la "acción popular" sin modificar el artículo 185 de la Constitucional, pues si bien es cierto que todos los ciudadanos tenemos un derecho fundamental a la supremacía de la Constitución, no menos cierto es que una cosa es ser titular de este derecho y otra muy distinta es el derecho a acceder directamente y sin condiciones al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad.[53]

---

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

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

Expediente núm. TC-01-2017-0026, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes contra el Decreto núm. 279-17, que concede la jubilación y asigna pensiones a varios profesores del Ministerio de Educación, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

Conclusiones

En el sistema de justicia constitucional dominicano el constituyente optó por el modelo semiabierto, en materia de legitimación de los particulares para acceder al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad. La elección del referido modelo se evidencia en el contenido de la parte in fine del artículo 185.1, de la Constitución, texto que condiciona la legitimación de los particulares a que acrediten un "interés legítimo y jurídicamente protegido".

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

De manera que hubo una posición clara y expresa del constituyente dominicano de no consagrar la figura de la "acción popular". En este mismo orden, es importante destacar que, por una parte, de los derechos de ciudadanía que se contemplaban en el proyecto de reforma constitucional fue eliminado el derecho a accionar en inconstitucionalidad y, por otra parte, en el Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, artículo 28.2, se establecía que el "interés legítimo y

jurídicamente protegido" se presumía, lo que suponía que el accionante no tenía que acreditarlo. Esta presunción tampoco fue aprobada.

Todo lo anterior despeja la más mínima duda respecto de que en nuestro sistema de justicia constitucional no existe la figura de la "acción popular", razón por la cual el Tribunal Constitucional debió seguir examinando en cada caso si el accionante tenía "interés legítimo y jurídicamente protegido", tal como lo hizo durante más de siete años. Presumir el "interés legítimo y jurídicamente protegido" y, en consecuencia, establecer pretorianamente la "acción popular", constituye un desconocimiento del artículo 185.1 de la Constitución.

El tribunal no debió abandonar la línea jurisprudencial que articuló desde sus orígenes, ya que ésta le permitió facilitar el acceso de los particulares al Tribunal Constitucional, interpretando flexiblemente el referido texto constitucional, pero no desconociéndolo como se hace a partir de la fecha de la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), que sentó el cambio de precedente.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO WILSON S. GÓMEZ RAMÍREZ

Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011). En el primero de los textos se establece lo siguiente: *(...) Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*; y en el segundo consigna que:

Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.

La expresión del presente voto se orienta en la misma línea y por idénticas razones de la posición hecha valer por el suscrito en los votos salvados presentados en las sentencias TC/0421/19, del nueve (9) de octubre de dos mil diecinueve (2019); TC/0440/19, del diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019); TC/0441/19, del diez (10) de octubre de dos mil diecinueve (2019); TC/0445/19, del once (11) de octubre de dos mil diecinueve (2019) y TC/0520/19, del dos (2) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), a cuyos contenidos nos remitimos.

Firmado: Wilson Gómez Ramírez, 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, y en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.

I. Breve preámbulo del caso

1.1. Este tribunal constitucional fue apoderado de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y los señores Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López,

Anselmo Vidal y otros contra el Decreto núm. 279-17, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017), que concede la jubilación y asigna pensiones a varios profesores del Ministerio de Educación.

1.2. Los accionantes señalan que el Decreto núm. 279-17, del veintinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017), viola los artículos 6,[54] 38,[55] 39,[56] 60,[57] 62,[58] y 69[59] de la Constitución.

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha dispuesto declarar la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad incoada el

[54] *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.*

[55] *Artículo 38.- Dignidad humana. El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes. La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos.*

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

[57] *Articulo 60.- Derecho a la seguridad social. Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulara el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez.*

[58] *Articulo 62.- Derecho al trabajo. El trabajo es un derecho, un deber y una función social que se ejerce con la protección y asistencia del Estado. Es finalidad esencial del Estado fomentar el empleo digno y remunerado. Los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia:*

[59] *Artículo 69.- Tutela judicial efectiva y debido proceso. Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación.*

Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y los señores Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes contra el Decreto núm. 279-17, del veintinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017), que concede la jubilación y asigna pensiones a varios profesores del Ministerio de Educación, decisión respecto de la que hemos concurrido con el consenso. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del tribunal, pero salva el voto con relación a los motivos para decretar la legitimación activa de los accionantes, Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y los señores Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes, quienes si bien es cierto que tienen interés legítimo y jurídicamente protegido, no menos cierto es que deben probar tal situación y no presumirse, como recientemente ha dispuesto este órgano de justicia constitucional.

II. Precisión sobre el alcance de este voto

A continuación, invocaremos los motivos que nos llevan a apartarnos del criterio de la mayoría. Para ello, y en procura de una mejor comprensión de este voto, hemos optado por dividir nuestros motivos en los siguientes títulos: **2.1.** El modelo de control de constitucionalidad en la República Dominicana: el interés legítimo y jurídicamente protegido**. 2.2** Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional.

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

2.1.1. En el caso que nos ocupa se ha verificado que, bajo el título sobre la legitimación activa o calidad de los accionantes, el consenso le ha conferido a el Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE) y los señores Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y otros la calidad para accionar en inconstitucionalidad contra el Decreto núm. 279-17, del veintinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017), que concede la jubilación y asigna pensiones a varios profesores del Ministerio de Educación, atendiendo, entre otros motivos, a los siguientes:

> *o. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción[60] será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal[61] para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal[62], legitimación*

[60] Subrayado nuestro.

[61] Sentencia TC/0028/15.

activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

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

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

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

---

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

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

Artículo 185 de la Constitución.

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

Artículo 37 de la Ley núm. 137-11.

> *Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.*

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

> *El interés jurídico corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la 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.[63]

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

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

2.1.9. Así también lo ha expuesto el jurista Alan Brewer Carías, quien al comentar la referida ley núm. 137-11 señaló que:

[63] Nogueira Alcalá, Humberto. "La Legitimación Activa en los Procedimientos ante los Tribunales Constitucionales de América del Sur". Revista Ius et Praxis, año 10, núm. 2, 2004, p.202.

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.[64]

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

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

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

Honduras o Paraguay que restringen la legitimación, a través de derecho legítimo, personal y directo que requiere cualquier persona para ejercitar la acción.[65]

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

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

2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional

2.2.1. En la especie el Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de las personas fisicas ha incurrido, como diría Eto Cruz, Gerardo[66] en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado:

este Tribunal Constitucional es de criterio que "(...) la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y

[65] Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ.

[66] Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pàg. 221

legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley.

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

2.2.3. En efecto, muchos autores concuerdan en afirmar que, si bien la función de la jurisdicción constitucional reside en la interpretación vinculante de una Constitución dotada de fuerza normativa y de primacía, y que su influencia reside en su competencia de interpretación, los límites de su jurisprudencia se encuentran precisamente en la Constitución.[67] En este orden, es menester señalar:

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

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

constitucional y jurídica, es el intérprete de la voluntad del poder originario, atendiendo a que su fin es darle un sentido vivo, dúctil y omnicomprensivo a la Constitución. Pero debe quedar claro (...) que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su 'vocero'.[68]

2.2.4. Finalmente, manifestamos nuestro desacuerdo respecto del giro que ha obrado en el desarrollo de la cuestión relativa a la noción de legitimación activa o calidad del accionante debido a que, no solamente resulta absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del artículo 185 de la Constitución de 2010 que señala que se precisa de "un interés legítimo y jurídicamente protegido", sino que a la postre se podrá generar un nuevo *déficit* en lo que respecta al consenso del plenario cuando haya que reunir votos para aprobar acciones directas de inconstitucional, pues antes de este cambio de precedente se había logrado una tesis que nos unificaba, de manera que este cambio abismal, pudiera repercutir negativamente en la aprobación de casos concernientes a este tipo de procedimiento creándose en consecuencia un estancamiento en el Tribunal Constitucional.

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

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

asunto que ya fue sancionado por el Poder Constituyente y modificarlo, dado que ya es letra viva en nuestra Carta Magna.

Tal y como hemos desarrollado en los fundamentos del presente voto y al tenor del criterio que hemos esbozado de forma reiterada desde la creación de esta jurisdicción constitucional en el año 2012, afirmamos que es absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del artículo 185 de la Constitución de 2010, que señala de manera expresa que se precisa de "un interés legítimo y juridicamente protegido" para que un particular pueda accionar en inconstitucional, y no presumirlo en lo relativo a los particulares.

La sentencia del consenso ha debido declarar admisible la acción directa de inconstitucionalidad, dado que sí demostraron el interés legítimo y jurídicamente protegido, previsto por los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, toda vez que la disposición legal impugnada le concierne en la medida que la norma objeto de la acción de inconstitucionalidad concede la jubilación y asigna pensiones del Estado a varios profesores del Ministerio de Educación, y de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad les causaría un perjuicio, por lo que están legitimados para actuar en la especie. En cuanto a la persona moral, Consejo Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE), la legitimación ha quedado probada toda vez que el objetivo de la misma está vinculado a la disposición impugnada, de todo lo cual se deriva que de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad, les causaría un perjuicio a los accionantes.

En cuanto al fondo, la jueza que suscribe apoya la decisión del consenso en el sentido de inadmitir la acción de inconstitucionalidad incoada por el Consejo

Dominicano por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores de Educación (CONDETRE), y los señores Juan Ramón Santana Pérez, Hipólito Salas Francisco, José Antonio López, Anselmo Vidal y compartes contra el Decreto núm. 279-17, del veinticinco (25) de agosto de dos mil diecisiete (2017), que concede la jubilación y asigna pensiones a varios profesores del Ministerio de Educación.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

Julio José Rojas Báez
Secretario