República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0288/20

Referencia: Expediente núm. TC-01-2019-0005, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Gregory Castellanos Ruano, contra los artículos 66 y 69 de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio Dominicano de Abogados.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiún (21) días del mes de diciembre del año dos mil veinte (2020).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo Antonio 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 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

Las disposiciones impugnadas son los artículos 66 y 69 de la Ley núm. 3-19, que instituye el Colegio de Abogados de la Republica Dominicana, artículos que son atacados en inconstitucionalidad por el señor Gregory Castellanos Ruano, mediante instancia depositada ante este tribunal el trece (13) de marzo de dos mil diecinueve (2019).

Los textos impugnados de la Ley núm. 3-19 disponen lo que se indica, textualmente, a continuación:

> *Artículo 66.- Fuentes de ingresos. Los actos y documentos judiciales sujetos a contribución como fuentes de ingresos del Colegio y los montos a pagar por cada uno de ellos son los siguientes:*
>
> *1) Contratos notarizados RD$50.00*
> *2) Registros, modificaciones, renovaciones y transformaciones comerciales tramitadas por ante la Cámara de Comercio y Producción de la República Dominicana RD$50.00*
> *3) Actos de alguaciles RD$50.00*
> *4) Conclusiones judiciales RD$50.00*
> *a) Juzgados de Paz RD$50.00*
> *b) Tribunal de Primera Instancia RD$50.00*
> *c) Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original RD$50.00*
> *d) Corte de Apelación RD$50.00*
> *e) Tribunal Superior de Tierras RD$50.00*
> *f) Suprema Corte de Justicia RD$50.00*

5) Instancia a los Tribunales o representantes del Ministerio Público RD$50.00
6) Reclamación de valores ante instancias bancarias RD$50.00
7) Certificaciones judiciales y del Ministerio Público RD$50.00

Párrafo I.- Las oficinas de Registro Civil, de Registro de Títulos, secretarias de los tribunales, ministerios y oficinas de Deuda Pública, negarán el registro de los actos y documentos precedentemente citados, hasta tanto se anexe el correspondiente recibo de pago de dichas contribuciones.

Párrafo II.- Los montos establecidos en este artículo serán cobrados por la Dirección General de Impuestos Internos y el Estado los transferirá al Colegio de Abogados al mes siguiente de su recaudo.
(...)
Artículo 69.- Exigencia de pago. Todos los funcionarios judiciales y no judiciales, públicos o privados están en la obligación de exigir el pago de las contribuciones correspondientes al Colegio y a anexar el recibo de pago del acto de que se trate.

Párrafo I.- Ningún funcionario admitirá o dará curso a documento alguno en que se haya omitido el sello o recibo del Colegio o no esté debidamente cancelado el recibo que corresponda por concepto de contribución, sin la cual dichos documentos carecen de validez y ejecutoriedad alguna.

Párrafo II.- Las personas de entidades públicas o privadas que estuvieren encargadas de exigir el recibo correspondiente de la contribución al Colegio que no observaren esta obligación, incurrirán en reclamaciones civiles o administrativas que podrán ser incoadas por el Colegio.

2. Pretensiones del accionante

2.1. Breve descripción del caso

Según sostiene el accionante, señor Gregory Castellanos Ruano, la ley atacada en inconstitucionalidad crea un "impuesto" aplicable a una serie de actuaciones y a su vez, instaura como sanción ante el incumplimiento de dicho pago la negativa del registro del acto o documento, la consideración de carente de validez y/o ejecutoriedad alguna de los mismos hasta tanto se solvente el impuesto, argumentando que estos "impuestos" no son otra cosa que *...bloquear económicamente a personas no pudientes que quieran acceder a la Justicia.*

En este mismo orden, afirma el accionante que dicho impuesto *...se erige en un grave atentado contra los derechos de los usuarios del sistema de Justicia. pues los ciudadanos deben tener más acceso a la Justicia. no menos acceso a la Justicia.*

En igual dirección, este alega que,

> *...dicho impuesto deviene así en un verdadero obstáculo al acceso a la justicia, puesto que el impago del mismo implica que la voz del ciudadano no será escuchada por los órganos encargados de garantizar sus derechos e igualmente se traduce en que la finalidad del nuevo impuesto judicial es beneficiar a los abogados cobrándoles a las personas para llenar las arcas del colegio de abogados.*

Finalmente, y como parte de sus alegatos, más que nada van dirigidos a sustentar la razón de su invocación y motivar su calidad para accionar, sostiene lo siguiente:

6.- Como excepción al pago de impuestos la referida Ley No. 3-2019 establece lo siguiente en su Artículo 68:
"Artículo 68.- Exenciones. Quedan exentos del pago de las contribuciones del Colegio todos los actos o documentos resultantes de procedimientos incoados por ante el Tribunal Constitucional, Tribunales de Primera Instancia y Tribunales Administrativos en materia constitucional, así como actuaciones ante los Tribunales Laborales y Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes.

7.- Es decir, que los procedimientos disciplinarios ante la Fiscalía y el Tribunal Disciplinario del Colegio de Abogados no están exentos de impuestos y resulta que el Impetrante a través de la presente ha sido arbitrariamente imputado de una acción disciplinaria en realidad por el hecho de ser abogado representante de los intereses legales de otro abogado (el Dr. Johnny de la Rosa Hiciano) en procedimientos penales incoados por él lo mismo que en procedimientos penales incoados en su contra; ver los abogados mencionados en el Acta de Acusación que se anexa a la presente.-

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

El accionante imputa a las disposiciones supraindicadas la trasgresión a los artículos 6 y 69.1 de la Carta Magna, que transcribimos a continuación:

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 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".

3. Fundamentos jurídicos del accionante

El accionante sustenta sus respetivas pretensiones en los fundamentos jurídicos que se indican a continuación:

RELEVANCIA O TRASCENDENCIA CONSTITUCIONAL DA LA PRESENTE ACCION DIRECTA EN DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY NO.3.2019 O LEY NO.3 DEL VEINTICUATRO (24) DE ENERO DEL DOS MIL DIECINUEVE (2019): 1.- Tal cual se puede apreciar: la Ley No. 3-2019 del veinticuatro (24) de Enero del dos mil diecinueve (2019) establece en su Artículo 66 un impuesto aplicable a doce tipos de actuaciones procesales Los contratos notarizados; los registros, modificaciones, renovaciones y transformaciones comerciales tramitadas por ante la Cámara de Comercio y Producción de la República Dominicana; todos los actos de alguacil; las conclusiones judiciales depositadas en los Juzgados de Paz, los Tribunales de Primera Instancia, el Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original, las Cortes de Apelación, el Tribunal Superior de Tierras y la Suprema Corte de Justicia; por las instancias a los tribunales o representantes del Ministerio Público; por las reclamaciones de valores ante entidades bancarias y por las certificaciones judiciales y del Ministerio Público), disponiéndose como sanción por el incumplimiento de este pago la negativa del registro del acto o documento, y la

consideración de carente de "validez y ejecutoriedad alguna"(Artículo 69 de la Ley No. 3-2019) hasta tanto se solvente el impuesto.-

2.- De tal suerte que dicho impuesto deviene así en un verdadero obstáculo al acceso a la Justicia, puesto que el impago del mismo implica que la voz del ciudadano no será escuchada por los órganos encargados de garantizar sus derechos e igualmente se traduce en que la finalidad del nuevo impuesto judicial es beneficiar a los abogados cobrándoles a las personas para llenar las arcas del colegio de abogados.-

3.- El o los obstáculos que implica dicho impuesto no son otra cosa que bloquear económicamente a personas no pudientes que quieran acceder a la Justicia.-

4.- Como es captable: dicho impuesto se erige en un grave atentado contra los derechos de los usuarios del sistema de Justicia. pues los ciudadanos deben tener más acceso a la Justicia no menos acceso a la Justicia. –

5.- Ya fuera del ámbito estrictamente jurídico constitucional: dicho impuesto lo que va a hacer es contribuir a empeorar la ya muy negativa opinión sobre el sistema judicial que tienen los dominicanos y más aún la pésima opinión que se tiene sobre el colegio de abogados.-

6.- Como excepción al pago de impuestos la referida Ley No. 3-2019 establece lo siguiente en su Artículo 68:

"Artículo 68.- Exenciones. Quedan exentos del pago de las contribuciones del Colegio todos los actos o documentos resultantes de procedimientos incoados por ante el Tribunal Constitucional, Tribunales de Primera Instancia y Tribunales Administrativos en materia

constitucional, así como actuaciones ante los Tribunales Laborales y Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes."

7.- Es decir, que los procedimientos disciplinarios ante la Fiscalía y el Tribunal Disciplinario del Colegio de Abogados no están exentos de impuestos y resulta que el Impetrante a través de la presente ha sido arbitrariamente imputado de una acción disciplinaria en realidad por el hecho de ser abogado representante de los intereses legales de otro abogado (el Dr. Johnny de la Rosa Hiciano) en procedimientos penales incoados por él lo mismo que en procedimientos penales incoados en su contra; ver los abogados mencionados en el Acta de Acusación que se anexa a la presente.-

8.- Lo expresado en el precedente Numeral 6 de la presente exposición establece la calidad legitimada del accionante LIC. GREGORY CASTELLANOS RUANO para incoar la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad; ello independientemente de que también es afectado por dicho impuesto ante las jurisdicciones ordinarias (penal; civil y de cualquier otra índole ante las cuales se pretende imponer el referido impuesto).-

4. Intervenciones oficiales, voluntarias y adicionales

4.1. Opinión del procurador general de la República

Mediante dictamen presentado el diecinueve (19) de junio de dos mil diecinueve (2019), el procurador general de la República presentó su opinión con relación al presente caso, solicitando el rechazo de la acción interpuesta, presentando como sus principales argumentos, en síntesis, los que transcribimos a continuación:

El accionante alega que los artículos 66 y 69 de la Ley No. 3-2019, violan el derecho de acceso a la justicia, así como su gratuidad, al establecer el pago de una serie de impuestos sobre algunas gestiones que usualmente realizan los abogados ante los tribunales, lo que represente – a su juicio – un obstáculo para el acceso a la justicia, pues ante el impago del impuesto la justicia no resolverá la gestión que fuera solicitada.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional dominicano, definió en la Sentencia TC/0042/15 de fecha 23 de marzo del 2015, el derecho de acceso a la justicia contemplado en el artículo 69.1 de la Constitución, del siguiente modo: "...el derecho de acceso a la justicia no supone únicamente la posibilidad de accionar ante los tribunales, sino que incluye la necesidad de que existe n (SIC) procedimientos que permitan a la jurisdicción resolver, conforme a las pretensiones de las partes, mediante un proceso que se rodee de las garantías efectivas e idóneas para la solución de los conflictos que le son sometidos a los jueces (...) En efecto, las personas que acceden a los tribunales son titulares del derecho a que se les tutele efectivamente mediante la emisión de decisiones razonadas que determinen la procedencia o no de la pretensión de que se trata, lo cual se imposibilidad cuando el legislador dispone la restricción a uno de los derechos claves para la garantía de la justicia constitucional: el acceso a la justicia."

Asimismo, esa Alta Corte en su Sentencia TC/0339/14 de fecha 22 de diciembre del 2014, señaló respecto del principio de gratuidad de la justicia que: "Es criterio de este tribunal que dicho principio, recogido como uno de los elementos claves del debido proceso en los articulo 69.1 y 149 de la Constitución, consiste en que la administración de justicia debe ser esencialmente gratuita, esto es, que los jueces y demás funcionarios judiciales no sean pagados directamente por quienes demandan o recurren a los tribunales, sino que es el Estado quien debe

solventar la remuneración de dichos funcionarios (…) Además, no se afecta la gratuidad de la justicia cuando el legislador, dentro de sus facultades legislativas, establezca costas, tasas o impuestos judiciales, entre otras, tal y como sucede con el pago del derecho de registro de todo acto civil, judicial o extrajudicial que exprese obligación, descargo, condenación, colocación, liquidación de sumas o valores, transmisión de propiedad, usufructo o goce de bienes mobiliarios o inmobiliarios".

Como se observa, conforme al criterio jurisprudencial desarrollado por nuestro Tribunal Constitucional, la circunstancia de que el legislador a los fines de garantizar el desarrollo de las importantes actividades del gremio que agrupa a los profesionales del derecho, establezca tasas o impuestos por un monto razonable (Cincuenta pesos) por la realización de una serie de gestiones ante los tribunales de la República no constituye una imposición irrazonable que implique un obstáculo al acceso de los ciudadanos a los tribunales judiciales.

En consonancia con lo anterior, es importante recordar que nuestra Carta Magna faculta, además, al Congreso Nacional a establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales, y determinar el modo de su recaudación.

4.2. Opinión del órgano emisor de la norma impugnada: Congreso Nacional

Los órganos que conforman el Congreso Nacional expusieron sus consideraciones con relación con las acciones en inconstitucionalidad de que se trata conforme a lo que a continuación se indica:

4.2.1. Opinión del Senado de la República

El Senado de la República, mediante escrito de opinión del trece (13) de mayo de dos mil diecinueve (2019), sostiene sobre el presente caso lo siguiente:

> *Cortésmente y en atención a la solicitud que nos hiciera, conforme comunicación No. PTC-AI-042- 2019, recibida en el Senado en fecha 24 de abril de 2019, a los fines de dar una opinión al respecto de una acción directa de inconstitucionalidad sometida por ante este Tribunal Constitucional por el Sr. Gregory Castellanos Ruano, contra la Ley No. 3-2019, del 24 de enero del dos mil diez diecinueve, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, por alegada vulneración a los artículos 6 y 69 numeral 1 de la Constitución dominicana, tengo a bien informarle lo siguiente: 1- Que en cuanto a la Ley No. 3-2019, del 24 de enero del 2019 que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, de conformidad al artículo 96 de la Constitución dominicana del 13 de junio del año 2015, vigente en este momento, tenían iniciativa de ley, los Senadores y Senadoras y los Diputados y Diputadas, el Presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia, en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral, en asuntos electorales. 2- Que la ley objeto de esta opinión, fue recibida en el Senado como proyecto de ley que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, mediante la iniciativa No. 00556-2018- PLO-SE, en fecha 31 de enero del 2018. Tomada en consideración el 14/3/2018, fue liberada de trámites, aprobándose en primera lectura en esa misma fecha, y aprobada en segunda con modificaciones el 20/6/2018, despachada el 19/7/2018, devuelta de la Cámara de Diputados el 8/1/2019. Aprobada en única lectura el 10/1/2019 y promulgada por el Poder Ejecutivo el 24/1/2019.*

Dicho procedimiento y tramite legislativos (SIC)m fue realizado cumplimiento con los artículos 98 y 99 de la Constitución dominicana del 13 de junio del año 2015, Constitución vigente en este momento…
(…)
Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los tramites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistente en la transcripción del proyecto, revisión, firmas de Bufete Directivo y remitido posteriormente al Poder Ejecutivo para los fines correspondientes.

A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la Republica cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 3-219, del 24 de enero del 2019, que crea el Colegio de Abogados de la Republica Dominicana, por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

4.2.2. Opinión de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados presentó su opinión respecto al caso el veintidós (22) de abril de dos mil diecinueve (2019), siendo su conclusión el dejar el asunto a la soberana apreciación de este tribunal, no sin antes señalar sobre el presente caso lo siguiente:

6. En el presente caso, el señor Gregory Castellanos Ruano, interpuso una acción directa en inconstitucionalidad contra los articulo (SIC) 66 y 69 de la Ley No. 3-2019, que crea el Colegio de Abogados, a los fines de que existe violación al principio de supremacía de la Constitución, que genera la nulidad de la ley, por violación al derecho a una justicia accesible, consagrado en el artículo 6 y 69 numeral 1 de la Constitución y, en tal sentido, propone al Tribunal Constitucional, a Pronunciar la

inconstitucionalidad y por ende declarar la nulidad de los articulo (Sic) 66 y 69, de la Ley 3-2019, que crea el Colegio de Abogados de la Republica Dominicana.
VII. Trámite de aprobación de la Ley No. 3-2019

7. Es conveniente destacar, que el trámite legislativo aplicado por la CAMARA DE DIPUTADOS para aprobar la Ley No. 3-2019, atacada en inconstitucionalidad, relativo a la formación y efecto de las leyes, fue llevado con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Constitución de la Republica vigente en el momento.

5. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, cumpliendo lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones, procedió a celebrarla para cada uno de los casos que involucra el presente expediente. En efecto, la audiencia pública respecto del expediente fue celebrada el doce (12) de agosto de dos mil diecinueve (2019). Luego de dicha audiencia el expediente quedó en estado de fallo.

6. Pruebas documentales

Los siguientes documentos componen el legajo probatorio del presente expediente:

1. Rectificación de acusación presentada por la Fiscalía Nacional del Colegio de Abogados de la Republica Dominicana, dirigida al Tribunal Disciplinario del Colegio Dominicano de Abogados, del dieciocho (18) de junio de dos mil dieciocho (2018).

2. El Oficio PTC-AI-018-2019, del 21 de marzo de 2019, suscrito por el presidente del Tribunal Constitucional, dirigido al Procurador General de la República, mediante el cual le remite el expediente y le solicita su opinión respecto la presente acción.

3. El Oficio PTC-AI-019-2019, suscrito por el presidente del Tribunal Constitucional el veintiuno (21) de marzo de dos mil diecinueve (2019), dirigido al presidente de la República, mediante el cual le remite el expediente y le solicita su opinión respecto la presente acción.

4. El Oficio PTC-AI-020-2019, suscrito por el presidente del Tribunal Constitucional el veintiuno (21) de marzo de dos mil diecinueve (2019), dirigido al presidente de la Cámara de Diputados de la República Dominicana, mediante el cual le remite el expediente y le solicita su opinión respecto la presente acción.

5. El Oficio PTC-AI-042-2019, suscrito por el presidente del Tribunal Constitucional el veintiuno (21) de marzo de dos mil diecinueve (2019), dirigido al presidente del Senado de la República Dominicana, mediante el cual le remite el expediente y le solicita su opinión respecto la presente acción.

6. El Oficio SGTC-3159-2019, suscrito por el secretario del Tribunal Constitucional el veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019) dirigido al procurador general de la República, mediante el cual le notifica el Auto de fijación de audiencia núm. 26-2019.

7. El Oficio SGTC-3160-2019, suscrito por el secretario del Tribunal Constitucional el veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019), dirigido al presidente del Senado de la República, mediante el cual le notifica el Auto de fijación de audiencia núm. 26-2019.

8. El Oficio SGTC-3160-2019, suscrito por el secretario del Tribunal Constitucional el veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019), y dirigido al presidente de la Cámara de Diputados, mediante el cual le notifica el Auto de fijación de audiencia núm. 26-2019.

9. El Oficio SGTC-3162-2019, suscrito por el secretario del Tribunal Constitucional el veinticuatro (24) de julio de dos mil diecinueve (2019), dirigido al señor Gregory Castellanos Ruano, mediante el cual le notifica el Auto de fijación de audiencia núm. 26-2019.

10. Auto núm. 26-2019, del dieciocho (18) de julio de dos mil diecinueve (2019), mediante el cual el presidente del Tribunal Constitucional fija audiencia para el día doce (12) de agosto de dos mil diecinueve (2019), para conocer el presente caso.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

Este tribunal es competente para conocer las acciones directas en inconstitucionalidad, en virtud de lo prescrito por los artículos 185. 1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley núm. 137-11.

8. Legitimación activa o calidad de los accionantes

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

8.2. De conformidad con los precedentes de este tribunal constitucional, según los criterios recientemente precisados por este órgano colegiado, específicamente en la Sentencia TC/0345/19, la legitimación activa deriva del derecho que reconoce el artículo 185.1 de la Constitución de la República en favor de todos los ciudadanos dominicanos. Según estos precedentes, todo ciudadano dominicano tiene, el necesario interés legítimo y jurídicamente protegido para ejercer las acciones directas de inconstitucionalidad que entienda pertinentes en defensa de la supremacía de nuestra Ley Fundamental.

8.3. En este orden, en el referido precedente TC/0345/19 sostuvimos y desarrollamos que,

> *"m. En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este tribunal constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de 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.*
>
> *n. Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo 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.

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 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 tribunal18 , legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo."

8.4. Es por todo lo anterior, y en función de los criterios contenidos en la repetida sentencia, que este tribunal entiende que el accionante se encuentra revestido de la legitimación activa que prevé la Carta Magna.

9. Análisis de los medios de inconstitucionalidad invocados en contra de la ley impugnada

a. En el presente caso, se trata de la imputación de trasgresión al texto supremo del ordenamiento jurídico dominicano, de las disposiciones contenidas en los artículos 66 y 69 de la Ley núm. 3-19 que crea y regula el Colegio de Abogados de la República Dominicana.

b. El referido articulado fija el pago de tasas por actuaciones judiciales y extrajudiciales que se constituye en fuente de ingreso del Colegio, dispuesto para su sustento y funcionamiento.

c. El accionante alega que el legislador, al instaurar dichas tasas, violenta el artículo 6 de la Carta Magna, relativo a la supremacía de la Constitución, y el articulo 69 numeral 1, que desarrolla dentro de la garantía y derecho fundamental al debido proceso y tutela judicial efectiva, el derecho a una justicia gratuita y accesible.

d. En este orden, este plenario entiende pertinente iniciar exponiendo que según lo establecido en la Sentencia TC/0905/18, existen 3 tipos de vicios constitucionales en las leyes que pueden motivar acción directa en inconstitucionalidad

• *Vicios de forma o procedimiento: son los que se producen al momento de la formación de la norma, y se suscitan en la medida en que esta no haya sido aprobada de acuerdo con la preceptiva contenida en la Carta Sustantiva, lo cual genera una irregularidad que afecta irremediablemente la validez y constitucionalidad de la ley (TC/0274/13).*

• *Vicios de fondo: se trata de los que afectan el contenido normativo de la disposición, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la Carta Sustantiva.*

• *Vicios de competencia: se suscitan cuando la norma ha sido aprobada por un órgano que no estaba facultado para hacerlo. Es decir, cuando una autoridad aprueba una ley, decreto, reglamento, resolución o acto sin que ninguna disposición le asigne esta atribución o competencia para actuar de esa manera (TC/0418/15)*

e. En función de lo precitado, debemos concluir que el accionante aduce que la norma incurre en un vicio de fondo, alegando que mediante las tasas fijadas por esta norma se crea un obstáculo al acceso a la justicia …*cobrándole a las personas para llenar las arcas del colegio de abogados.*

f. Un análisis de la presente acción debe iniciar por describir y reiterar la naturaleza jurídica del Colegio de Abogados como corporación de derecho público.

g. En tal sentido, mediante Decisión TC/0163/13 sostuvimos que

> *…el Colegio de Abogados de la República Dominicana no es una asociación que se integra con la adición libre y espontánea de cada uno de sus miembros, sino que, como bien lo dispone la ley que lo crea, es una corporación con fines públicos, que originalmente pertenecen al Estado, y que este, por delegación circunstanciada, transfiere a la institución que crea para el gobierno de la matriculación y el régimen disciplinario de todos los abogados de la República.*

h. Es decir, no estamos en presencia de una simple manifestación de una institución o asociación creada en función de la libertad de asociación que consagra nuestra Carta Magna, sino que estamos frente a un mecanismo de delegación competencial del Estado en un ente profesional.

i. En la propia decisión supraindicada, sostuvimos, igualmente que

> *…el Colegio de Abogados de la República Dominicana, como bien se dijo en los párrafos anteriores, tiene una función pública, y que las normas imperativas de derecho público, que obligan a los individuos a asociarse en colegios profesionales es válida, y no puede considerarse contraria a la libertad de asociación que dispone el texto constitucional, cuando los referidos colegios cumplen fines que trascienden el interés privado, por cuanto el Estado delega en estos fines que procuran el bien común.*

j. Finalmente, y a tono con las argumentaciones previas, sostuvo esta sede constitucional al definir y describir la fisonomía jurídica de estas corporaciones de derecho público que

> *…los colegios profesionales constituyen una típica especie de corporación, reconocida por el Estado, dirigida no solo a la consecución de fines estrictamente privados, lo que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión, lo cual constituye un servicio al común de indudable interés público, se ajuste a las normas o reglas que aseguren, tanto la eficacia, como la eventual responsabilidad en tal ejercicio.*

k. Es decir, que estamos en presencia de instituciones con funciones públicas, con base asociativa de carácter obligatorio, instauradas por el ordenamiento

jurídico para regular y sistematizar el ejercicio de profesiones con alto impacto e incidencia social.

l. Dada la naturaleza de la institución, sus obligaciones y responsabilidades delegadas por el Estado, bien se entiende la posibilidad de instaurar mecanismos de ingresos especialmente adoptados para el sostenimiento y correcto desenvolvimiento de dichos entes, ante lo cual solo quedaría analizar el tipo de prestación instaurada, y si las estas resultan razonables y no constituyen una trasgresión al derecho a una justicia gratuita, oportuna y accesible.

m. Como ya hemos sostenido previamente, *... el principio de gratuidad de la justicia es una condición básica o fundamental para hacer realidad el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad, pues la situación económica de las partes, de ninguna manera, puede poner a una de ellas en situación de desventaja, a tal punto que se propicien tratos desiguales o discriminatorios.*[1]

n. A lo supraindicado agregamos en el propio fallo que *...dicho principio (...) consiste en que la administración de justicia debe ser esencialmente gratuita, esto es, que los jueces y demás funcionarios judiciales no sean pagados directamente por quienes demandan o recurren a los tribunales, sino que es el Estado quien debe solventar la remuneración de dichos funcionarios*, y asimismo, que *...no se afecta la gratuidad de la justicia cuando el legislador, dentro de sus facultades legislativas, establezca costas, tasas o impuestos judiciales, entre otras….*

o. Es decir, que el principio de la gratuidad de la justicia como integrante del derecho al acceso a la justicia se manifiesta de forma genuina y palpable en el no requerimiento de pago directo a los integrantes del Poder Judicial y demás

[1] Sentencia TC/0339/14.

miembros del sistema de justicia, pero esto no implica un impedimento de la creación de tasas y tributos para solventar y proteger el funcionamiento del propio sistema.

p. En el caso de la especie, estamos en presencia de la creación de tasas para solventar ya no el sistema de justicia, sino la corporación pública a la cual el Estado ha delegado la organización, regulación, régimen disciplinario y desenvolvimiento de una profesión de la trascendencia social como la del abogado, los cuales, por demás, constituyen auxiliares de la justicia. Y es que, *la potestad de imperio que tiene el Estado para fijar el pago de los tributos tiene como limitante que la misma debe realizarse dentro de los más estrictos niveles de juridicidad, es decir, deben ser fijados en virtud de los criterios y parámetros establecidos por la Constitución y las leyes*[2].

q. En este orden y tal como fue decidido en el repetido precedente núm. TC/0339/14, la mera instauración de tasas para el acceso a la justicia no afectan necesariamente la gratuidad de la justicia, pues la creación de tasas e impuestos es una facultad legislativa, ante lo cual procede más bien analizar las mismas en función de la razonabilidad, entendida como *…la razón suficiente que le da sentido y razón a la justicia y que la misma se presenta cuando la conducta se funda en la esencia misma del derecho, siendo esto lo que convierte a la norma en norma democrática, teniendo los requisitos de razón, justicia e igualdad,*[3] así como de lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución, en el sentido de que *…el régimen tributario está basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas*.

r. Para el análisis de la constitucionalidad en la incidencia y limitación de una disposición normativa sobre un derecho fundamental, este tribunal

[2] Sentencia núm. TC/0067/13
[3] Linares, Juan Francisco. Razonabilidad de las leyes. 2da ed. Act., Buenos Aires, Astrea, 1970, ps.107-109.

constitucional ha adoptado de la jurisprudencia comparada el denominado test de la razonabilidad, desarrollando en el Precedente TC/0150/17 que,

> *m. El test de razonabilidad, normalmente aplicado por los tribunales y cortes constitucionales en su labor intelectiva, opera en un nivel que trasciende la simple concreción de las normas que llevan a cabo los jueces ordinarios; su rol es penetrar en el aspecto subjetivo y en las condiciones en las que estas (las normas) se producen, sometiendo a un riguroso examen el grado de afectación o limitación que provocan en la esfera de actuación de los ciudadanos a los que va dirigida la actividad normativa, es decir, el órgano jurisdiccional se ve precisado a utilizar los parámetros de razonabilidad en su escrutinio como resolvió el tribunal en la Sentencia TC/0044/12.*

s. En este orden, y para el caso de la especie, la norma cuya inconstitucionalidad es alegada, crea para el sostenimiento del Colegio de Abogados de la República Dominicana una serie de tasas a ser pagadas para actuaciones judiciales y extrajudiciales, y certificación y depósitos de documentos, a lo cual se le imputa trasgredir el derecho fundamental al acceso a la justicia, razón que justifica aplicar el referido test al presente caso.

t. En la Sentencia TC/0107/13, del veinte (20) de junio de dos mil trece (2013) (párrafo 8.3, página 8), se estableció el criterio de cuando procede aplicar el test leve de razonabilidad, desarrollándose que a juicio de este colegiado:

> *El análisis de la razonabilidad de las normas impugnadas tendrá que decantarse por el test leve, ya que se puede constatar, prima facie, que la materia de reglamentación a la que se refieren las normas impugnadas entran dentro de las atribuciones constitucionales de la autoridad que las emitió. Además, con dichas normas no se afectan derechos*

fundamentales de sus destinatarios, y tampoco se perturba el derecho constitucional de acceso a la justicia ni el debido proceso.

u. Por lo anterior, este tribunal aplicará en el presente caso el test de razonabilidad para establecer la legitimidad del fin y de la medida de la norma impugnada, y poder determinar si es adecuada para alcanzar el fin buscado. En ese sentido procede analizar la finalidad de la norma impugnada, el medio utilizado para alcanzar dicho fin y lo propicio del medio para alcanzar el fin buscado con la creación de la norma (relación medio-fin).

v. En este orden, la medida adoptada es la instauración de una tasa, y el fin es solventar económicamente una corporación pública como lo es el Colegio de Abogados.

w. Los montos instaurados por dicha ley, son los siguientes:

1) Contratos notarizados RD$50.00

2) Registros, modificaciones, renovaciones y transformaciones comerciales tramitadas por ante la Cámara de Comercio y Producción de la República Dominicana RD$50.00

3) Actos de alguaciles RD$50.00

4) Conclusiones judiciales RD$50.00

a) Juzgados de Paz RD$50.00
b) Tribunal de Primera Instancia RD$50.00
c) Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original RD$50.00
d) Corte de Apelación RD$50.00
e) Tribunal Superior de Tierras RD$50.00

f) Suprema Corte de Justicia RD$50.00

5) Instancia a los Tribunales o representantes del Ministerio Público RD$50.00
6) Reclamación de valores ante instancias bancarias RD$50.00 7) Certificaciones judiciales y del Ministerio Público RD$50.00.

x. En esta dirección, debemos concluir en que las tasas creadas resultan razonables y proporcionales y no resultan exorbitantes, pues, por ejemplo, según la Resolución núm. 22/2019, dictada por el Comité Nacional de Salarios, los ingresos correspondientes al salario mínimo nacional para los trabajadores del sector privado ascienden a:

1. RD$17,610.00 mensuales para los trabajadores que prestan servicios en empresas industriales, comerciales o de servicios, cuyas instalaciones o existencias, o el conjunto de ambos elementos, igualen o excedan la cifra de RD$4,000,000.00.
2. RD$12,107.00 mensuales para los trabajadores que prestan servicios en empresas industriales, comerciales o de servicios, cuyas instalaciones o existencias, o el conjunto de ambos elementos, igualen o excedan la cifra de RD$2,000,000.00 y no excedan la cifra de RD$4,000,000.00.
3. RD$10,730.00 mensuales para los trabajadores que prestan servicios en empresas industriales, comerciales o de servicios, cuyas instalaciones o existencias, o el conjunto de ambos elementos, no excedan de la cifra de RD$2,000,000.00.

y. Es decir, que el análisis de concreción de la norma, que es lo que finalmente persigue el análisis de la razonabilidad, nos permite concluir en que las tasas impuestas (**medio**) persiguen el sostenimiento de una corporación de derecho público, que cuenta con funciones y atribuciones delegadas por el Estado y de una importancia trascendencia social, como es la regulación del

ejercicio del derecho (**fin**), no resultando afectado el acceso a la justicia con los montos impuestos (**proporcionalidad o razonabilidad en sentido estricto – relación medio-fin**), pues los montos no resultan exorbitantes ni excesivos ni impedirían que un particular pueda desarrollar las actividades tasadas por la norma, ante lo cual las disposiciones jurídicas no violentan el principio de razonabilidad.

z. Finalmente, y respecto a la alegada trasgresión de la norma al principio de Supremacía de la Constitución, el accionante no desarrolla sus argumentaciones ni confronta las disposiciones con este texto constitucional, limitándose a hacer mera mención de este articulado de la Carta Magna, ante lo cual, respecto a este alegato la acción no cumple con los requerimientos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia que esta corporación constitucional ha interpretado requieren este tipo de acciones para ser apropiadamente valoradas y juzgadas.

aa. Al respecto, en la Decisión TC/0394/14 sostuvimos que,

> *…la acción directa en inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infraconstitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución; circunstancia, por demás, que debe quedar claramente acreditada o consignada dentro de los fundamentos o conclusiones del escrito introductivo suscrito por la parte accionante. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional comparada admite como requisito de exigibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad el señalamiento y justificación argumentativa de las normas constitucionales que resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se reclama: la Corte ha sistematizado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda y ha señalado que, sin caer en formalismos técnicos…los cargos formulados por el demandante deben*

ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios, ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia) (Ver: Sent. C-987/05, de fecha veintiséis (26) de septiembre de dos mil cinco (2005), de la Corte Constitucional de Colombia) (Sentencia TC/0150/13 del 12 de septiembre de 2013).

bb. Ante lo expuesto esta invocación es declarada inadmisible, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente decisión.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; el voto disidente conjunto de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos y Alba Luisa Beard Marcos, así como y los votos salvados de los magistrados Wilson Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero. Consta en acta el voto disidente del magistrado Domingo Gil, el cual será incorporado 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 admisible, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Gregory Castellanos Ruano contra los artículos 66 y 69 de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio Dominicano de Abogados.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, y de conformidad con las precedentes consideraciones, la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Gregory Castellanos Ruano, contra los artículos 66 y 69 de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio Dominicano de Abogados.

TERCERO: DECLARAR los procedimientos del presente proceso libre 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.

CUARTO: ORDENAR la comunicación, por secretaría, de la presente sentencia, al accionante Gregory Castellanos Ruano, al Senado de la República, a la Cámara de Diputados y a la Procuraduría General de la República.

QUINTO: DISPONER la publicación de esta sentencia en el Boletín del Tribunal Constitucional.

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

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

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

VOTO SALVADO

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

1.- En fecha trece (13) de marzo de dos mil diecinueve (2019), el señor Gregory Castellanos Ruano, interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra los artículos 66 y 69 de la Ley 3-19, del veinticuatro (24) de enero del dos mil diecinueve (2019), que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, tras considerar que violan los artículos 6 y 69.1 de la Constitución, porque crean impuestos o tasas que constituyen una vulneración al principio de gratuidad de la justicia que obstaculiza a los ciudadanos el acceso a la justicia dentro del ámbito del Poder Judicial.

2.- La sentencia objeto de voto rechazó la acción directa en inconstitucionalidad, al considerar que las tasas impuestas por la norma atacada persiguen el sostenimiento del Colegio de Abogados, corporación de derecho público que cuenta con funciones y atribuciones delegadas por el Estado, institución que tiene una importancia de trascendencia social, como lo es, regular el ejercicio de los profesionales de derecho; además, declaró inadmisible

otro aspecto de la acción porque el accionante al invocar la transgresión al principio de supremacía de la Constitución, no desarrolló correctamente sus argumentaciones ni confrontó las disposiciones legales con los texto constitucionales que se alegan violados, limitándose a hacer menciones de los referidos artículos.

3.- La mayoría de los jueces que integran este Tribunal hemos concurrido en decidir en la forma indicada precedentemente, sin embargo, me veo compelido a guardar distancia del abordaje que realiza la sentencia en relación al concepto de tasa y al rechazar la acción de manera pura y simple, sin haber previsto en el caso que nos ocupa, circunstancias de carácter económico que pueden afectar a los beneficiarios del servicio judicial, que den al traste con violaciones a la Carta Magna, tal como veremos en lo adelante.

II.- ALCANCE DEL VOTO: ENFOQUE INADECUADO DEL CONCEPTO DE TASA Y EN LA ESPECIE PROCEDÍA DICTAR UNA SENTENCIA INTERPRETATIVA.

4.- La sentencia aborda el fondo de la acción, entre otros aspectos, de la manera siguiente:

> *"[…] e) En función de lo precitado, debemos concluir que el accionante aduce que la norma incurre en un vicio de fondo, alegando que mediante las tasas fijadas por esta norma, se crea un obstáculo al acceso a la justicia "…cobrándole a las personas para llenar las arcas del colegio de abogados".*
>
> *f) Un análisis de la presente acción debe iniciar por describir y reiterar la naturaleza jurídica del Colegio de Abogados como corporación de derecho público.*

h) […] no estamos en presencia de una simple manifestación de una institución o asociación creada en función de la libertad de asociación que consagra nuestra Carta Magna, sino que estamos frente a un mecanismo de delegación competencial del Estado en un ente profesional.

[…] k) Es decir, que estamos en presencia de instituciones con funciones públicas, con base asociativa de carácter obligatorio, instauradas por el ordenamiento jurídico para regular y sistematizar el ejercicio de profesiones con alto impacto e incidencia social.

l) Dada la naturaleza de la institución, sus obligaciones y responsabilidades delegadas por el Estado, bien se entiende la posibilidad de instaurar mecanismos de ingresos especialmente adoptados para el sostenimiento y correcto desenvolvimiento de dichos entes, ante lo cual solo quedaría analizar el tipo de prestación instaurada, y si las mismas resultan razonables y no constituyen una trasgresión al derecho a una justicia gratuita, oportuna y accesible.

m) Como ya hemos sostenido previamente "… el principio de gratuidad de la justicia es una condición básica o fundamental para hacer realidad el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad, pues la situación económica de las partes, de ninguna manera, puede poner a una de ellas en situación de desventaja, a tal punto que se propicien tratos desiguales o discriminatorios.

n) A lo supraindicado [sic] agregamos en el propio fallo que "…dicho principio (…) consiste en que la administración de justicia debe ser esencialmente gratuita, esto es, que los jueces y demás funcionarios judiciales no sean pagados directamente por quienes demandan o recurren a los tribunales, sino que es el Estado quien debe solventar la

remuneración de dichos funcionarios.", y asimismo que "…no se afecta la gratuidad de la justicia cuando el legislador, dentro de sus facultades legislativas, establezca costas, tasas o impuestos judiciales, entre otras…".

o) Es decir, que el principio de la gratuidad de la justicia como integrante del derecho al acceso a la justicia se manifiesta de forma genuina y palpable en el no requerimiento de pago directo a los integrantes del Poder Judicial y demás miembros del sistema de justicia, pero esto no implica un impedimento de la creación de tasas y tributos para solventar y proteger el funcionamiento del propio sistema.

p) En el caso de la especie, estamos en presencia de la creación de tasas para solventar ya no el sistema de justicia, sino la corporación pública a la cual el Estado ha delegado la organización, regulación, régimen disciplinario y desenvolvimiento de una profesión de la trascendencia social como la del abogado, los cuales, por demás, constituyen auxiliares de la justicia., y es que, "La potestad de imperio que tiene el Estado para fijar el pago de los tributos tiene como limitante que la misma debe realizarse dentro de los más estrictos niveles de juridicidad, es decir, deben ser fijados en virtud de los criterios y parámetros establecidos por la Constitución y las leyes"

r) Para el análisis de la constitucionalidad en la incidencia y limitación de una disposición normativa sobre un derecho fundamental, este Tribunal Constitucional ha adoptado de la jurisprudencia comparada el denominado test de la razonabilidad, desarrollando en el precedente núm. TC/0150/17 que,

"m. El test de razonabilidad, normalmente aplicado por los tribunales y cortes constitucionales en su labor intelectiva, opera en un nivel que

trasciende la simple concreción de las normas que llevan a cabo los jueces ordinarios; su rol es penetrar en el aspecto subjetivo y en las condiciones en las que estas (las normas) se producen, sometiendo a un riguroso examen el grado de afectación o limitación que provocan en la esfera de actuación de los ciudadanos a los que va dirigida la actividad normativa, es decir, el órgano jurisdiccional se ve precisado a utilizar los parámetros de razonabilidad en su escrutinio como resolvió el tribunal en la Sentencia TC/0044/12."

s) En este orden, y para el caso de la especie, la norma cuya inconstitucionalidad es alegada, crea para el sostenimiento del Colegio de Abogados de la Republica Dominicana una serie de tasas a ser pagadas para actuaciones judiciales y extrajudiciales, y certificación y depósitos de documentos, a lo cual se le imputa trasgredir el derecho fundamental al acceso a la justicia, razón que justifica aplicar el referido test al presente caso.

[…] u) Por lo anterior, este tribunal aplicará en el presente caso el test de razonabilidad para establecer la legitimidad del fin y de la medida de la norma impugnada, y poder determinar si la misma es adecuada para alcanzar el fin buscado. En ese sentido procede analizar la finalidad de la norma impugnada, el medio utilizado para alcanzar dicho fin y lo propicio del medio para alcanzar el fin buscado con la creación de la norma (relación medio-fin).

*[…] y) Es decir, que el análisis de concreción de la norma, que es lo que finalmente persigue el análisis de la razonabilidad, nos permite concluir en que las tasas impuestas (**medio**) persiguen el sostenimiento de una corporación de derecho público, que cuenta con funciones y atribuciones delegadas por el Estado y de una importancia trascendencia social, como es la regulación del ejercicio del derecho*

*(**fin**), no resultando afectado el acceso a la justicia con los montos impuestos (**proporcionalidad o razonabilidad en sentido estricto – relación medio-fin**) pues los montos no resultan exorbitantes ni excesivos, ni impedirían que un particular pueda desarrollar las actividades tasadas por la norma, ante lo cual las disposiciones jurídicas no violentan el principio de razonabilidad.*

Finalmente, y respecto a la alegada trasgresión de la norma al principio de Supremacía de la Constitución, el accionante no desarrolla sus argumentaciones ni confronta las disposiciones con este texto constitucional limitándose a hacer mera mención de este articulado de la carta magna, ante lo cual, respecto a este alegato la acción no cumple con los requerimientos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia que esta corporación constitucional ha interpretado requieren este tipo de acciones para ser apropiadamente valoradas y juzgadas.

aa) Al respecto, en la decisión núm. TC/0394/14 sostuvimos que,

"…la acción directa en inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infraconstitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución; circunstancia, por demás, que debe quedar claramente acreditada o consignada dentro de los fundamentos o conclusiones del escrito introductivo suscrito por la parte accionante. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional comparada admite como requisito de exigibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad el señalamiento y justificación argumentativa de las normas constitucionales que resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se reclama: la Corte ha

sistematizado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda y ha señalado que, sin caer en formalismos técnicos…los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios, ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia) (Ver: Sent. C-987/05, de fecha veintiséis (26) de septiembre de dos mil cinco (2005), de la Corte Constitucional de Colombia) (Sentencia TC/0150/13 del 12 de septiembre de 2013).

bb) Ante lo cual esta invocación es declarada inadmisible, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente decisión.

5.- Como fue establecido en los antecedentes, el autor del presente voto está conteste con la solución adoptada en la sentencia, porque las contribuciones impuestas por la ley persiguen el sostenimiento del Colegio de Abogados de la Republica Dominicana, corporación de derecho público que cuenta con funciones y atribuciones delegadas por el Estado que tienen una importancia de trascendencia social, como es la regulación del ejercicio del derecho.

6.- No obstante la posición expuesta en el párrafo que precede, me permito exponer que no comparto el criterio de tasa utilizado en esta sentencia en relación al pago que deben realizar los usuarios del servicio judicial, pues desde el punto de vista tributario se trata –más bien –de una contribución parafiscal[4],

[4] [4] CÁRDENAS. MANUEL JOSÉ. Las contribuciones parafiscales tienen su origen en Francia en donde se recaudan en beneficio de una persona jurídica de derecho público o privado, distinta del Estado, las colectividades territoriales y sus establecimientos públicos, para realizar actividades de interés público o social. Se diferencian de las tasas porque no significan una restitución de servicios prestados y de los impuestos porque carecen de generalidad, no ingresan al

en la medida en que los fondos recaudados por dicho concepto no entran a las arcas del Estado.

7.- Este colegiado se refirió a las contribuciones denominadas "parafiscales" en su Sentencia TC/0190/13, en la que precisó:

> *9.4.10. Pero esa potestad de imperio que tiene el Estado en la fijación de los tributos, no está únicamente supeditada a tener por finalidad la captación directa en el erario público de los recursos económicos para la obtención de los gastos públicos realizables para el cumplimiento de sus obligaciones políticas, económicas y sociales, sino que además el Estado, en virtud de esa misma potestad de imperio, puede establecer, a cargo de los ciudadanos, obligaciones prestacionales que estén encaminadas a cubrir cargas o necesidades públicas determinadas, cuyos ingresos no entran a las arcas públicas, sino que son destinados directamente a órganos especializados de carácter público, privado o mixto, para que lo administren y gasten bajo la fiscalización o no de una de sus entidades públicas, denominándose a este clase de tributos "contribuciones parafiscales".*
>
> *9.4.11. Conforme a la doctrina más socorrida, esta clase de tributos están caracterizados por no ingresar a las tesorerías estatales, sino que son percibidos directamente por los órganos recaudadores que están llamado a administrarlos; tampoco son incluidos en los presupuestos estatales, y no son recaudados por los organismos o entidades encargadas de recolectar las obligaciones fiscales del Estado. Pero en su esencia guarda relación con los demás tributos, por el hecho de que*

presupuesto y solo afectan al grupo de personas gravadas. Consultado en: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-520506

es impuesto de forma unilateral por parte del Estado, con el objeto de financiar las cargas y necesidades colectivas públicas."

8.- La propia Ley 3-19, que crea el Colegio Dominicano de Abogados, en las normas cuestionadas de inconstitucionalidad, artículos 66 y 69, respectivamente, se refiere a contribuciones como fuentes de ingresos del Colegio, concepto que comporta un significado distinto a la tasa como pago por la contraprestación de un servicio, lo que conduce a esta sentencia a desdecirse del criterio establecido en el citado precedente.

9.- Por otro lado, en lo relativo al principio de gratuidad como parte integrante del derecho de acceso a la justicia, si bien, a mi juicio, no resulta afectado con los montos impuestos, debido a que estos no resultan exorbitantes ni excesivos ni impiden que un particular pueda desarrollar las actividades alcanzadas por las normas, esta valoración solo es aplicable en principio, pues no es correcto extender dicho razonamiento a todas las personas y ciudadanos que integran nuestra sociedad, porque en este país, como en otras naciones, existe división de clases sociales fundada en razones económicas, donde una minoría de personas no tiene el poder adquisitivo para pagar dichas contribuciones, segmento de la población que este tribunal, como garante del orden constitucional y de los derechos fundamentales, tiene la obligación de proteger.

10.- Tomando en cuenta lo anterior, normas como las establecidas en la Ley 76-02, del 19 de julio de 2002, que instituyó el Código Procesal Penal, en sus artículos 27 y 84.8, ambos modificados por la Ley 10-15, del 10 de febrero de 2015, en sus artículos 2 y 23, tipifican lo siguiente:

"Artículo 2.- Se modifica el Artículo 27 de la Ley No.76-02, del 19 de julio del 2002, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, para que diga:

"Artículo 27.- Derechos de la víctima. La víctima tiene derecho a asumir su representación y a ser asistida por un representante técnico de su elección. Si no tiene la capacidad económica para designarlo, el Estado le proveerá uno[5]*. Tiene derecho a intervenir en el procedimiento penal y a ser informada de sus resultados en la forma prevista por este Código".*

"Artículo 23.- Se modifica el Artículo 84 de la Ley No.76-02, que establece el Código Procesal Penal de la República Dominicana, para que diga en lo adelante del modo siguiente:

"Artículo 84.- Derechos de la víctima. Sin perjuicio de los que adquiere al constituirse como querellante, la víctima tiene los derechos siguientes:

(...) 8) Recibir asistencia técnica legal gratuita, en caso de insolvencia económica, de conformidad con la ley; (...).[6]*"*

11.- En ese sentido, la redacción de algunos de los considerandos y los arts. 5 y 34 de la Ley núm. 277-04, que crea el Servicio Nacional de Defensa Pública del 12 de agosto de 2004, instituye lo siguiente:

"[...] CONSIDERANDO: Que para garantizar la realización de esos fines se fijan en la Constitución de la República una serie de normas, entre ellas, la seguridad individual y las garantías del debido proceso legal que exponen en el numeral 2, literal j que nadie podrá ser juzgado sin haber sido oído o debidamente citado ni sin observancia de los procedimientos que establezca la ley para asegurar un juicio imparcial y el ejercicio del derecho de defensa. Por lo que constituye una

[5] Subrayado para resaltar.
[6] Subrayado para resaltar.

obligación del Estado proporcionar defensa gratuita a quienes no cuentan con los medios para pagar una defensa privada.[7]

CONSIDERANDO: Que de igual modo, la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 8.2 establece este principio y un conjunto de garantías mínimas que permiten asegurar la vigencia de este, tales como: ser asistido gratuitamente por un traductor o interprete[8]*, el derecho del inculpado a la comunicación previa y detallada de la acusación, la concesión del tiempo y medios adecuados para la preparación de su defensa; el derecho de defenderse a sí mismo o a través de un defensor de su elección o nombrado por el Estado; derecho a comunicación libre y privada con el defensor, entre otros.*

Artículo 5. Gratuidad. El servicio de defensa pública es gratuito para todas aquellas personas que no cuentan con medios suficientes para contratar un abogado[9]*. El Consejo Nacional de la Defensa Pública determinará vía reglamentaria, los mecanismos, criterios y tasas aplicables a las personas comprobadamente solventes que requieran o que se le haya suministrado el servicio.*

Artículo 34. Defensor Público. Los defensores públicos son los funcionarios encargados de brindar asesoramiento y defensa técnica penal gratuita[10] *a las personas sometidas a proceso penal que les sean asignadas, en las condiciones establecidas en esta ley.*

12.- En ese sentido, la misma Ley 3-19, que crea el Colegio Dominicano de Abogados, en su artículo 68, establece lo siguiente:

[7] Subrayado nuestro para resaltar.
[8] Subrayado nuestro para resaltar.
[9] Subrayado nuestro para resaltar.
[10] Subrayado nuestro para resaltar.

> *Exenciones. Quedan exentos del pago de las contribuciones del Colegio todos los actos o documentos resultantes de procedimientos incoados por ante el Tribunal Constitucional, Tribunales de Primera Instancia y Tribunales Administrativos en materia constitucional, así como actuaciones ante los Tribunales Laborales y Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes.*

13.- Esta corporación tiene facultad para dictar sentencias interpretativas según lo previsto en el artículo 47 de la Ley núm. 137-11, cuyo contenido es el siguiente:

> *El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados.*

14.- En la sentencia TC/0177/14, de fecha 13 de agosto, este colegiado estableció de manera categórica que:

> *En relación con este argumento, para que el Tribunal Constitucional pronuncie una nueva interpretación sobre una norma impugnada por vicio de inconstitucionalidad y así mantenerla en el ordenamiento jurídico, debe hacerlo mediante una sentencia interpretativa, en función de una acción directa de inconstitucionalidad contra una ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza, en ejercicio del control concentrado de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 47 de la Ley núm. 137- 11.*

15.- En relación a la emisión de sentencias interpretativas, esta sede constitucional, en su Sentencia TC/0365/17, fijó el siguiente criterio:

> *Esta facultad que ha sido legalmente otorgada a este órgano para trazar el criterio interpretativo constitucionalmente adecuado tiene como propósito garantizar la permanencia de una determinada norma en nuestro ordenamiento jurídico, a condición de que sea interpretada en el sentido que a la misma se le ha conferido y, de esa forma, no producir lagunas innecesarias en el ordenamiento, evitando que el mantenimiento de la norma impugnada pueda lesionar la primacía de la Constitución.*

16.- En consecuencia, basado en todo lo antes expresado, los principios de favorabilidad y oficiosidad consagrados en los numerales 5 y 11, respectivamente, contenidos el artículo 7 de la Ley núm. 137-11, a fin de no dejar ninguna brecha que pueda dar lugar a la vulneración de la Carta Magna y de garantizar la permanencia de las normas objeto de esta acción de inconstitucionalidad, este tribunal debió dictar una sentencia interpretativa adictiva en la cual se agregara en las normas atacadas "que las contribuciones que esta crea solo se pagarían en el caso de que las víctimas, querellantes, denunciantes u procesados, estén representadas por un abogado privado, en caso contrario, quedarían exentos de dichas tasas".

III. EN CONCLUSIÓN

17.- Aunque en la especie comparto la solución adoptada por la mayoría, entiendo necesario dejar constancia de que, a mi juicio, esta decisión debió precisar el concepto de tasa utilizado en sus fundamentos resolutivos, así como, en aras de proteger el principio de gratuidad, en la medida en que podría constituir una limitante o impedimento del derecho de acceso a la justicia, era menester que este Tribunal dictara una sentencia interpretativa adictiva que

estableciera bajo qué condiciones era imperativo el pago de las contribuciones contenidas en las normas atacadas y en cuáles quedan exceptuadas.

Firmado: Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto.

VOTO DISIDENTE CONJUNTO DE LOS MAGISTRADOS HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS Y ALBA LUISA BEARD MARCOS

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

1. La sentencia respecto a la cual presentamos esta posición disidente conoció de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Gregory Castellanos Ruano contra los artículos 66 y 69 de la ley 3-19 que instituye el Colegio de Abogados de la Republica Dominicana. Los textos impugnados de la ley 3-19 disponen lo que se indica a continuación:

"Artículo 66.- Fuentes de ingresos. Los actos y documentos judiciales sujetos a contribución como fuentes de ingresos del Colegio y los montos a pagar por cada uno de ellos son los siguientes:

1) Contratos notarizados RD$50.00

2) Registros, modificaciones, renovaciones y transformaciones comerciales tramitadas por ante la Cámara de Comercio y Producción de la República Dominicana RD$50.00
3) Actos de alguaciles RD$50.00
4) Conclusiones judiciales RD$50.00
a) Juzgados de Paz RD$50.00
b) Tribunal de Primera Instancia RD$50.00
c) Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original RD$50.00
d) Corte de Apelación RD$50.00
e) Tribunal Superior de Tierras RD$50.00
f) Suprema Corte de Justicia RD$50.00

5) Instancia a los Tribunales o representantes del Ministerio Público RD$50.00
6) Reclamación de valores ante instancias bancarias RD$50.00
7) Certificaciones judiciales y del Ministerio Público RD$50.00

Párrafo I.- Las oficinas de Registro Civil, de Registro de Títulos, secretarias de los tribunales, ministerios y oficinas de Deuda Pública, negarán el registro de los actos y documentos precedentemente citados, hasta tanto se anexe el correspondiente recibo de pago de dichas contribuciones.

Párrafo II.- Los montos establecidos en este artículo serán cobrados por la Dirección General de Impuestos Internos y el Estado los transferirá al Colegio de Abogados al mes siguiente de su recaudo.
(…)
Artículo 69.- Exigencia de pago. Todos los funcionarios judiciales y no judiciales, públicos o privados están en la obligación de exigir el pago de las contribuciones correspondientes al Colegio y a anexar el recibo de pago del acto de que se trate.

Párrafo I.- Ningún funcionario admitirá o dará curso a documento alguno en que se haya omitido el sello o recibo del Colegio o no esté debidamente cancelado el recibo que corresponda por concepto de contribución, sin la cual dichos documentos carecen de validez y ejecutoriedad alguna.

Párrafo II.- Las personas de entidades públicas o privadas que estuvieren encargadas de exigir el recibo correspondiente de la contribución al Colegio que no observaren esta obligación, incurrirán en reclamaciones civiles o administrativas que podrán ser incoadas por el Colegio."

2. El señor Castellanos Ruano interpuso su acción entendiendo que mediante las supraindicadas disposiciones se instauraban limitantes económicas al derecho de acceder a la justicia, que según opina, constituyen un grave atentado a la tutela judicial efectiva y debido proceso (art. 69 del texto fundamental) y a la vez a la Supremacía de la Constitución (art. 6), argumentando que las tasas consignadas en el indicado texto normativo devienen "…*en un verdadero obstáculo al acceso a la Justicia, puesto que el impago del mismo implica que la voz del ciudadano no será escuchada por los órganos encargados de garantizar sus derechos e igualmente se traduce en que la finalidad del nuevo impuesto judicial es beneficiar a los abogados cobrándoles a las personas para llenar las arcas del colegio de abogados."*, y que a la vez esto se erige *"…en un grave atentado contra los derechos de los usuarios del sistema de Justicia. pues los ciudadanos deben tener más acceso a la Justicia no menos acceso a la Justicia."*

3. Por su parte, la presente sentencia contra la cual ejercemos el presente voto disidente, rechazó la indicada acción de inconstitucionalidad contra las disposiciones antes descritas, sosteniéndose como ratio central de la presente decisión "*que las tasas impuestas (**medio**) persiguen el sostenimiento de una corporación de derecho público, que cuenta con funciones y atribuciones delegadas por el Estado y de una importancia trascendencia social, como es la*

*regulación del ejercicio del derecho (**fin**), no resultando afectado el acceso a la justicia con los montos impuestos (**proporcionalidad o razonabilidad en sentido estricto – relación medio-fin**) pues los montos no resultan exorbitantes ni excesivos, ni impedirían que un particular pueda desarrollar las actividades tasadas por la norma*" mientras que respecto a la imputación de vulneración del principio de Supremacía Constitucional, respondió esta sede que *"el accionante no desarrolla sus argumentaciones ni confronta las disposiciones con este texto constitucional limitándose a hacer mera mención de este articulado de la carta magna, ante lo cual, respecto a este alegato la acción no cumple con los requerimientos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia…".*

4. Los jueces que suscribimos la presente posición particular disentimos tanto de los motivos como del dispositivo del fallo adoptado por la mayoría calificada de esta sede, pues entendemos que debió haberse efectuado una valoración más profunda de las actuaciones e instancias objeto de las tasas con fines recaudatorias instauradas por la norma, pues entre estas podemos evidenciar la imposición de tributación sobre asuntos, que sin duda, inciden sobre el acceso a la justicia por parte de la ciudadanía, alejando a estos, de la posibilidad de apoderamiento ante el Ministerio Publico, como órgano de la justicia dominicana, para asuntos trascendentales y básicos.

5. En particular, captan especialmente nuestra atención en lo relativo al acceso a la justicia y finalidad de la misma, las tasas contenida en el numeral 5) referente a las "*Instancias a los […] representantes del Ministerio Público*" y la fijada en el numeral 7) en relación a "*Certificaciones […] del Ministerio Público".*

6. Y es que, en atención a la naturaleza de los asuntos prejudiciales y referentes a la libertad personal que se tramitan, dilucidan y conocen ante el Ministerio Público, y la propia naturaleza de este órgano, que este Tribunal, como supremo interprete de la ley de leyes ha definido como *"…órgano del*

sistema de justicia responsable de la investigación y del ejercicio de la acción penal en representación de la sociedad" (Sentencia TC/0555/17), y *"…responsable de la formulación e implementación de la política del Estado contra la criminalidad, [y de] dirigir la investigación penal*" (Sentencia TC/0032/13), la constitucionalidad de las normas que imponen estas tasas debieron haber sido sometidas a una evaluación individual y pormenorizada de constitucionalidad, que sin duda hubiese llevado a una solución distinta a la adoptada.

7. En este orden, como bien desarrollamos, una tasa que impone una carga económica para acceder a asuntos tan imprescindibles para la preservación de la paz pública y libertad personal, como lo son la persecución del crimen y los delitos, ameritan una valoración propia. Y es que mediante las disposiciones contenidas en los numerales 5) y 7) del artículo 66 atacado, se impone el pago de la tasa de 50 pesos a asuntos tan básicos, como a los que a continuación y a modo de ejemplo, enunciamos: interposiciones escritas de querellas y denuncias así como presentación de escritos de defensa por parte del imputado, de igual forma dicho pago recae sobre solicitud de certificaciones de custodias de bienes incautados y las solicitudes de devoluciones (art. 26.3, ley 133-11), asimismo recae dicho imposición tributaria, sobre las solicitudes escritas de información por parte de víctimas, testigos o imputados; a escritos referentes a procesos conciliatorios, de suspensión condicional del procedimiento, y las referentes a aplicación de criterio de oportunidad (art. 34, del Código Procesal Penal), así como las consecuentes instancias de objeción a la aplicación del criterio de oportunidad (art. 35 del Código Procesal Penal); también se aplicaría a las instancias de solicitud de fuerza pública (art. 26.14 ley 133-11); a las solicitudes de protección de victimas (art. 42.6, ley 133-11); solicitudes de investigación de miembros del Ministerio Público por faltas en sus funciones (art. 97, ley 133-11).

8. Estos cobros serian en gran medida una re-victimización para las partes del proceso, que en una situación de plena vulnerabilidad no solo verían sus derechos afectados, sino que también para apoderar e iniciar las acciones correspondientes a sus reclamos más básicos, se verían compelidas a pagar una tasa para promover y motorizar las acciones en procura de que el Ministerio Publico, como órgano de la justicia y representante de la sociedad, realice las actuaciones propias de su ministerio en cumplimiento a sus obligaciones y sobre todo, para garantizar la protección debida a cada ciudadano que así lo solicite.

9. En contraste, nuestra ley de leyes proclama en su preámbulo, como elementos fundantes de nuestra República, "*los valores supremos y los principios fundamentales de la dignidad humana, la libertad […] el imperio de la ley […] la convivencia fraterna, el bienestar social […] el progreso y la paz*", describiéndolos como "*factores esenciales para la cohesión social*". Proclama que se perfecciona con la consagración de los derechos y libertades públicas que consigna nuestro texto sustantivo, entre estos, el derecho a la vida, a la dignidad humana, a la libertad, a la seguridad e integridad personal, entre otros.

10. Ya esta sede constitucional ha reconocido el carácter programático-normativo de los valores constitucionales, y al respecto por ejemplo con relación al valor de la igualdad afirmamos que *"en el preámbulo de la Constitución, la igualdad es descrita dentro de los valores supremos y principios fundamentales del ordenamiento jurídico dominicano. En consecuencia, toda situación desigual […] resulta incongruente con el ordenamiento constitucional*" (TC/0159/13), asimismo respecto al valor de la solidad hemos sostenido que "*el valor de la solidaridad que anuncia el preámbulo de la Constitución refuerza la obligación de la distribución equitativa de los recursos públicos en el territorio*" (TC/0357/15), también refiriéndonos en nuestra doctrina constitucional respecto a la proyección normativa del valor de la dignidad humana (Sentencias TC/0059/13 y TC/0081/14).

11. Conviene conocer la posición de otros intérpretes constitucionales, y en este orden, como bien ha desarrollado la Corte Constitucional de Colombia, "*Los valores representan el catálogo axiológico a partir del cual se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico, pueden tener consagración explícita o no; lo importante es que sobre ellos se construya el fundamento y la finalidad de la organización política*" proyectándose estos como *"definitorios a la hora de resolver un problema de interpretación en el cual está en juego el sentido del derecho*" (T-406-92), pues "*orientan la producción e interpretación de las demás normas.*" (c-1287-01)

12. Sobre este particular el Tribunal Constitucional Español (Auto 375/83) ha desarrollado que "*Todo bien o valor constitucionalmente reconocido, puede representar, en supuesto, un límite para otros bienes o valores. En principio, la Ley efectúa la ponderación necesaria para armonizar los diferentes bienes e intereses constitucionalmente relevantes, y a este Tribunal compete corregir en su caso, los errores que pudiera cometer el legislador al efectuarla*.".

13. En tal orden resulta innegable que nuestro constituyente al plasmar los valores a los que hemos hecho referencia, los consignó como principios programáticos de todo el texto constitucional, por lo que, en una interpretación armónica, basada en la unidad de la Constitución así como en una concordancia práctica de la misma, que propugne por su eficacia integradora para de este modo garantizar su fuerza normativa, debemos concluir en que la tasa contenida en el art. 66 numeral 5) referente a las "*Instancias a los […] representantes del Ministerio Público*" resulta inconstitucional, pues constituye un obstáculo para que el Estado a través del Ministerio Público pueda cumplir su misión constitucional de garantizar la libertad, el imperio de la ley, la convivencia fraterna, el bienestar social y la paz, así como los derechos fundamentales que se derivan de estos valores, pues en lo adelante se condiciona el acceso a tan ingente servicio que el ciudadano previamente pague un monto de RD$50.00.

14. Este pago de RD$50.00 impuesto a cada ciudadano para acceder al servicio del Ministerio Publico, cuyo beneficio está previsto ser recibido por un ente como el Colegio de Abogados, que si bien cumple con una encomienda delegada por el Estado, de agrupar, regular y ordenar una categoría de profesionales, en particular, los profesionales del derecho, por el otro lado, sin embargo, tal pago conlleva una afectación para el acceso a la justicia y consecuentemente la garantía a la paz pública y el bien social tienen los valores fundantes del Estado consignados en el preámbulo de la ley fundamental, pues, con excepción de los procesos penales a instancia privada, el Ministerio Público es la puerta de entrada y vía de acceso a la justicia penal.

15. Resulta irrefutable retener la inconstitucionalidad de las tasa de $50 pesos impuestas a todas las solicitudes, certificaciones e instancias presentadas ante el Ministerio Público, no solo porque las mismas contravienen la naturaleza y fin propio del Ministerio Público como garante de los derechos fundamentales, seguridad y libertad personal, sino también porque como veremos, trasgrede fines y mandatos constitucionales taxativamente consignados en la ley sustantiva, como lo referente a la asistencia judicial gratuita que corresponde a los imputados a través de la Defensa Pública (art. 176 de la Constitución Dominicana), y la asistencia legal gratuita de representación judicial de los derechos de la víctima. (art. 177 de la Constitución Dominicana[11])

16. En este orden, el artículo 176 del texto constitucional al referirse a la Defensoría Pública expresa que,

> "*El servicio de Defensa Pública es un órgano del sistema de justicia dotado de autonomía administrativa y funcional, que tiene por finalidad garantizar la*

[11] "*Artículo 177.- Asistencia legal gratuita. El Estado será responsable de organizar programas y servicios de asistencia legal gratuita a favor de las personas que carezcan de los recursos económicos para obtener una representación judicial de sus intereses, particularmente para la protección de los derechos de la víctima, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Ministerio Público en el ámbito del proceso penal.*"

tutela efectiva del derecho fundamental a la defensa en las distintas áreas de su competencia. ***El servicio de Defensa Pública se ofrecerá en todo el territorio nacional atendiendo a los criterios de gratuidad, fácil acceso, igualdad, eficiencia y calidad…".*** (El subrayado y las negritas son nuestros)

17. Por su parte, respecto a la protección de los derechos procesales de las víctimas en el proceso penal, la ley fundamental en su art. 177 establece que "***El Estado será responsable de organizar programas y servicios de asistencia legal gratuita a favor de las personas que carezcan de los recursos económicos para obtener una representación judicial*** *de sus intereses, particularmente para la protección de los derechos de la víctima…".* (El subrayado y las negritas son nuestros)

18. En esta dirección, la ley que crea y regula la defensoría pública, núm. 277-04, refiere que "*El servicio de defensa pública es gratuito para todas aquellas personas que no cuentan con medios suficientes para contratar un abogado*", y a la vez refiere que "*la Oficina Nacional de Defensa Pública está exenta del pago de valores judiciales, administrativos, policiales, sellos, papel timbrado, derechos tasas por copias legalizadas, certificaciones y de cualquier otra imposición*", lo cual al ser confrontado con la nueva ley del Colegio de Abogados conduce a una antinomia legal inobservada por la mayoría calificada de este plenario que debió haber sido resuelta mediante la sentencia de marras, y que bien podría conducir a litigios y conflictos jurídicos entre la Defensa Publica y el Colegio de Abogados.

19. De igual forma, existe el Servicio Nacional de Representación Legal de los Derechos de la Victima, constituido como un departamento de la propia Procuraduría General de la República y cuyo origen jurídico igualmente se remonta al mandato constitucional contenido en el artículo 177 de nuestra ley suprema, que como vimos expresamente consigna que *"El Estado será responsable de organizar programas y servicios de asistencia legal gratuita a*

favor de las personas que carezcan de los recursos econ6micos para obtener una representación judicial de sus intereses, particularmente para la protecci6n de los derechos de la víctima…".

20. Este departamento, instaurado para cumplir con el referido mandato fue creado por la Procuraduría General de la Republica mediante la Resolución núm. 000010-2007 emitida por el Procurador General de la Republica, con el fin expreso de "*velar por el respeto de los derechos de la víctima en el proceso penal*" y ofrecer el servicio de representación legal gratuito en los casos en que la víctima no cuenta con medios suficientes para contratar a un abogado.

21. En este sentido, resulta plenamente latente la inconstitucionalidad del impuesto previsto en el artículo 66.5 y 66.7 arriba indicados, pues es el mismo Estado a través del Soberano vía la Asamblea Revisora que ha creado, con jerarquía constitucional, la Defensoría Pública, con el fin de que este órgano asista a los ciudadanos imputados de un crimen o delito, carentes de recursos económicos, en todo el trámite del proceso penal, sin embargo, desoyendo este mandato constitucional la norma atacada aun a estos desprovistos de recursos le impone un pago previo antes el deposito por ejemplo de una instancia o escrito de defensa frente a una querella en su contra o acusación del Ministerio Publico.

22. Como podemos ver, y al no existir una exención del pago de la tasa por instancia y certificaciones ante el Ministerio Publico para beneficiar al Colegio de Abogados, corresponderá al ciudadano de forma directa solventar el pago de estos 50 pesos, o de forma indirecta a través de la Oficina Nacional de la Defensa Pública o del Servicio Nacional de Representación de los Derechos de la Victima, instituciones que verían afectados sus presupuestos y partidas por este nuevo pago.

23. Todo dominicano es un potencial beneficiario de estos servicios – hasta ahora gratuitos - de protección de sus derechos fundamentales, y si tomamos como base el informe estadístico anual de la Oficina Nacional de la Defensa Pública[12] podemos visualizar que solo en el año 2019 ingresaron para ser asistidos mediante este instrumento gratuito 29,471 casos, esto sin contar los que bien podrían estar pendientes de conocimiento y fallo desde años anteriores, personas que antes recibían un servicio sin tasas ni requerimientos económicos, pero que ahora por cada certificación, solicitud, instancia, requerimiento o deposito ante el Ministerio Público, serán cargados con RD$ 50 pesos, monto que como dijimos, será pagado directamente por el justiciable o interesado, o indirectamente por la ciudadanía a través de estas instituciones de asistencia gratuita.

24. Todo lo anterior permite concluir en que la tasa impuesta a las instancias y certificaciones a ser presentadas frente al Ministerio Público resultan inconstitucionales por contravenir el texto y finalidad misma del Estado consagrada en el preámbulo de la ley de leyes, que lo enviste como máximo protector de la paz pública, la seguridad y bienestar ciudadana que se pone a cargo del Ministerio Público, como "*responsable de la formulación e implementación de la política del Estado contra la criminalidad*" y que "*ejerce la acción pública en representación de la sociedad*", para así garantizar la integridad y libertad personal, ante lo cual entendemos que en este sentido se debió dictar una sentencia reductora, para expulsar del ordenamiento jurídico los fragmentos de los numeral 5) y 7) del art. 66, que refiere a los *"representantes del Ministerio Público.*"

CONCLUSION:

[12] Informe "Indicadores de Gestion Institucional". Oficina Nacional de la Defensa Pública. Disponible en web: https://www.defensapublica.gob.do/transparencia/phocadownload/Estadisticas/INFORME%20ESTADSTICO%20ANUAL%20ONDP%202019.pdf

Como indicamos previamente, presentamos esta posición disidente en el entendido de que imponer tasas a la presentación de todas las instancias y solicitudes de certificaciones ante el Ministerio Público, ciertamente, y tal como invocó el accionante, constituye un grave obstáculo al acceso a la justicia, por demás, en un ámbito relativo a la paz pública, preservación de la seguridad y libertad personal como lo es la justicia penal.

Quienes suscribimos este voto entendemos que el Tribunal Constitucional debió efectuar un análisis particular y especifico de estas tasas, y concluir dictando una sentencia reductora que expulsare del ordenamiento jurídico el texto normativo que dispone que los actos y documentos presentados ante el Ministerio Público se encuentran sujetos a la tasa de 50 pesos, pues como desarrollamos en el texto de este voto, la inclusión y requerimiento de que las actuaciones e instancias a ser presentadas ante el Ministerio Público deban contar con el sello del Colegio de Abogados, impide el libre acceso de los ciudadanos a motorizar la justicia penal, y reclamar sus derechos fundamentales cuando se encuentren en condición de víctimas o de imputados.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos y Alba Luisa Beard Marcos, Jueces

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO WILSON GÓMEZ RAMÍREZ

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

fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido".

La expresión del presente voto se orienta en la misma línea y por idénticas razones de la posición hecha valer por el suscrito en los votos salvados presentados en las sentencias TC/0421/19, de fecha 9 de octubre del 2019; TC/0440/19, de fecha 10 de octubre del año 2019; TC/0441/19, de fecha 10 de octubre del 2019; TC/0445/19, de fecha 11 de octubre de 2019; TC/0499/19, de fecha 21 de noviembre del año 2019; TC/0520/19, de fecha 2 de diciembre del año 2019; TC/0561/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019; TC/0567/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019 y TC/0570/19, de fecha 11 de diciembre del año 2019, a cuyos contenidos nos remitimos.

Firmado: Wilson S. Gómez Ramírez, Juez

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

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

I. Breve preámbulo del caso

1.1. Las disposiciones impugnadas son los artículos 66 y 69 de la ley núm. 3-19 que instituye el Colegio de Abogados de la República Dominicana, mediante instancia suscrita por el señor Gregory Castellanos Ruano y depositada ante este Tribunal en fecha 13 de marzo de 2019.

1.2. Según el accionante, los artículos que considera inconstitucionales crean un impuesto aplicable a una serie de actuaciones judiciales e instauran como sanciones, ante el incumplimiento de dicho pago, la negativa del registro del acto o documento, la consideración de carente de validez y/o ejecutoriedad alguna de estos, hasta tanto se solvente el impuesto, lo que se constituye en un bloqueo económico a personas no pudientes que quieran acceder a la justicia.

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha dictaminado la inadmisibilidad de la presente acción directa en inconstitucionalidad fundamentado, entre otros asuntos, en que "*el análisis de concreción de la norma, que es lo que finalmente persigue el análisis de la razonabilidad, nos permite concluir en que las tasas impuestas (**medio**) persiguen el sostenimiento de una corporación de derecho público, que cuenta con funciones y atribuciones delegadas por el Estado y de una importante trascendencia social, como es la regulación del ejercicio del derecho (**fin**), no resultando afectado el acceso a la justicia con los montos impuestos (**proporcionalidad o razonabilidad en sentido estricto – relación medio-fin**) pues los montos no resultan exorbitantes ni excesivos, ni impedirían que un particular pueda desarrollar las actividades tasadas por la norma, ante lo cual las disposiciones jurídicas no violentan el principio de razonabilidad*".

1.4. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del Tribunal, pero salva el voto con relación a los motivos adoptados para dictaminar la legitimación activa del accionante, Gregory Castellanos Ruano, que indudablemente tiene interés legítimo y jurídicamente protegido, pero ofrecemos motivos propios; especialmente sostenemos que el accionante es afectado por lo establecido en la norma impugnada, toda vez que el mismo es abogado de profesión y las disposiciones de la Ley núm. 3-19 le alcanzan en el ejercicio de sus actividades como tal, por lo que conforme a nuestro criterio está legitimado para actuar en la especie, situación que debe ser probada por el accionante y no basarse en una presunción por su condición de persona física,

como ha dispuesto este órgano de justicia constitucional, a partir de la Sentencia TC/0345/19.

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 salvado, 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 del accionante, el consenso le ha conferido al señor Gregory Castellamos Ruano la calidad para accionar en inconstitucionalidad, contra los artículos 66 y 69 de la Ley núm. 3-19 que crea el Colegio de Abogados, entre otros motivos, por los que citamos textualmente a continuación:

"De conformidad con los precedentes de este Tribunal Constitucional, según los criterios recientemente precisados por este órgano colegiado, específicamente en la sentencia núm. TC/0345/19, la legitimación activa deriva del derecho que reconoce el artículo 185.1 de la Constitución de la República en favor de todos los ciudadanos dominicanos. Según estos precedentes, todo ciudadano dominicano tiene, en virtud de ese texto, el necesario interés legítimo y jurídicamente protegido para ejercer las acciones

directas de inconstitucionalidad que entienda pertinentes en defensa de la Supremacía de nuestra Ley Fundamental.

En este orden, en el referido precedente núm. TC/0345/19 sostuvimos y desarrollamos que,

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

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

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 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."

Es por todo lo anterior, y en función de los criterios contenidos en la repetida sentencia, que este tribunal entiende que el accionante se encuentra revestido de la legitimación activa que prevé la Carta Magna."

2.1.2. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se le conceda legitimación al accionante 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 la República Dominicana hemos adoptado un control abstracto de legitimación intermedio (semi abierto), destinado a velar por la defensa objetiva de la Constitución y el interés general o bien común, para lo cual se predetermina un conjunto de autoridades u órganos del Estado que, por su posición institucional, tienen por tarea la defensa del bien común o del interés general, legitimándolos para demandar sin que haya un caso concreto o un interés subjetivo, por vía de acción directa, sin condicionamiento alguno, al

Tribunal Constitucional, para que este último depure el ordenamiento jurídico de normas inconstitucionales o impida el ingreso de tales normas a dicho ordenamiento.

2.1.4. No obstante 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 No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

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

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

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

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

2.1.6. En tal sentido, podemos colegir que el constituyente al establecer esta posibilidad a los particulares, condicionó la calidad para accionar en inconstitucionalidad a la determinación de un interés cualificado: legítimo y

jurídicamente protegido. Al respecto, la doctrina más socorrida en la materia, al definir este concepto ha señalado lo siguiente:

"El interés jurídico corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la 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"[13] .

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.

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

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

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

En esta forma, se eliminó de la Ley Orgánica toda posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela[14]."

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, Honduras o Paraguay

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

Expediente núm. TC-01-2019-0005, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad incoada por Gregory Castellanos Ruano, contra los artículos 66 y 69 de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio Dominicano de Abogados.

que restringen la legitimación, a través de derecho legítimo, personal y directo que requiere cualquier persona para ejercitar la acción[15]*".*

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

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

2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional

2.2.1. El Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de las personas fisicas ha incurrido, como diría Gerardo Eto Cruz[16], en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado:

> *"k) En este orden de ideas, atendiendo al criterio sentado por la Sentencia TC/0345/19, 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*[17] *en consonancia a lo previsto en los*

[15] Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ.
[16]Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pàg. 221
[17] Subrayado nuestro

arts. 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución. Esta presunción[18], 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[19] será válida siempre y cuando este colegiado pueda verificar la regularidad de su constitución y registro de acuerdo con la ley; es decir, que se trate de entidades dotadas de personería jurídica y capacidad procesal[20] para actuar en justicia; presupuestos sujetos a la necesaria complementación de pruebas atinentes a la aplicación de la norma atacada con una vinculación existente entre el objeto social de la persona moral o un derecho subjetivo del que esta sea titular, justificando de esta manera los lineamientos jurisprudenciales previamente establecidos por esta sede constitucional[21] para la atribución de legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo."

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

[18] Subrayado nuestro
[19] Subrayado nuestro
[20] Sentencia TC/0028/15.
[21] 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].

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[22] . En este orden, es menester señalar:

"Al respecto, debe precisarse cuál es la relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Constituyente originario. Cuando resuelve un proceso, y al haberse reconocido en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, que '(...) es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad', en el fondo se está admitiendo que este Colegiado, actuando con lealtad constitucional y jurídica, es el 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'".[23]

2.2.4. Finalmente, manifestamos nuestro desacuerdo respecto del giro que ha obrado en el desarrollo de la cuestión relativa a la noción de legitimación activa o calidad del accionante, debido a que resulta absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del art. 185 de la Constitución de 2010, que señala que se precisa de "un interés legítimo y jurídicamente protegido".

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

[22] Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones juridicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.
[23] Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.

de interpretación y tales límites están en la propia Constitución. Además, este Tribunal no está facultado para retomar la discusión de este asunto que ya fue sancionado por el Poder Constituyente y modificarlo, dado que ya es letra viva en nuestra Carta Magna.

Tal y como hemos desarrollado en los fundamentos del presente voto y al tenor del criterio que hemos esbozado de forma reiterada desde la puesta en funcionamiento 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 paticulares.

La sentencia del consenso ha debido declarar admisible en lo referente a la legitimación de presente acción directa de inconstitucionalidad, dado que el señor Gregory Castellanos Ruano sí demostró el interés legítimo y jurídicamente protegido, previsto por los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, toda vez que es afectado por las disposiciones de la norma impugnada, en su calidad de abogado dicha norma le alcanza en el ejercicio de sus actividades profesionales como tal, y no porque se presume que todo ciudadano dominicano tiene el necesario interés legítimo y jurídicamente protegido para ejercer las acciones directas en inconstitucionalidad que entienda pertinentes.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO MIGUEL VALERA MONTERO

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

2. En general, estamos de acuerdo con la afirmación de la mayoría, al proceder con la aplicación del test leve de razonabilidad, advirtiendo que:

> *y) Es decir, que el análisis de concreción de la norma, que es lo que finalmente persigue el análisis de la razonabilidad, nos permite concluir en que las tasas impuestas (**medio**) persiguen el sostenimiento de una corporación de derecho público, que cuenta con funciones y atribuciones delegadas por el Estado y de una importancia trascendencia social, como es la regulación del ejercicio del derecho (**fin**), no resultando afectado el acceso a la justicia con los montos impuestos (**proporcionalidad o razonabilidad en sentido estricto – relación medio-fin**) pues los montos no resultan exorbitantes ni excesivos, ni impedirían que un particular pueda desarrollar las actividades tasadas por la*

norma, ante lo cual las disposiciones jurídicas no violentan el principio de razonabilidad. [Resaltado de la versión original].

3. Sin embargo, respetuosamente disentimos de la mayoría al pretender utilizar la resolución 22/2019 dictada por el Comité Nacional de Salarios, los ingresos correspondientes al salario mínimo nacional para los trabajadores del sector privado como argumento para justificar la razonabilidad, proporcionalidad y la ausencia de carácter exorbitante de las tasas creadas por la Ley núm. 3-19, pues esta afirmación desconoce la realidad socioeconómica de muchos dominicanos y dominicanas que se encuentran fuera del ámbito de aplicación de dicha resolución y, para los cuales, los montos establecidos podrían resultar efectivamente exorbitantes y claramente desproporcionales e irrazonables.

4. Ante la situación anteriormente descrita, somos de opinión que este Colegiado debió concentrarse en las excepciones a la aplicación de las contribuciones. Esto así porque la finalidad de estas es vincularlas o dirigirlas, en tanto contribución (no tasa[24]), al patrimonio de un organismo cuyos objetivos propios deben redundar en un beneficio para el sistema de justicia en general y para sus usuarios en particular, pero que no representan una contraprestación por el pago realizado[25]. Luego, si su finalidad predeterminada es beneficiar el sistema de justicia y a los usuarios del mismo, los efectos colaterales negativos

[24] Al referirse a la contribución como una tasa, se estaría vinculando la misma a la prestación de un servicio, lo cual no es el caso. Se trata de una contribución aplicable a actos y documentos determinados, sea que vayan a ser sometidos o requeridos por los usuarios del sistema judicial. Así, por ejemplo, esta contribución no constituye una *tasa adicional*, *complementaria* ni una tasa que *colide*, con las establecidas en la Resolución núm. 11-2011 del Consejo del Poder Judicial sobre tasas por servicios en la jurisdicción inmobiliaria.

[25] Y es que, por su naturaleza, en el caso de la Ley núm. 3-19 no se trata de un pago por un servicio que sea su contraprestación, así como tampoco constituye un impuesto, destinado a engrosar las arcas del Estado sin una finalidad predeterminada, entre otras características, al momento de su recaudo, sino de una contribución especial sobre documentos. En España, por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha considerado que constituye un fin legítimo el de establecer una tasa judicial – en este caso una verdadera tasa – a las personas jurídicas [identificando como hecho imponible no el servicio público de administración de justicia, sino 'el ejercicio de la potestad jurisdiccional' que es una actividad típica e indeclinablemente estatal] como elemento disuasorio para evitar el abuso del derecho al recurso, en tanto que el abuso de derechos constituye un límite al ejercicio de todo derecho fundamental. *Véase* sentencia 140/2016, de 21 de julio (BOE núm. 196, de 15 de agosto de 2016, disponible en http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/25064).

– contrarios a dicha finalidad – deben ser regulados a los fines de minimizarlos o eliminarlos sin vaciar la norma de efectividad.

5. De hecho, la misma norma atacada contempla varias excepciones al establecer como *"exentos del pago de las contribuciones del Colegio todos los actos o documentos resultantes de procedimientos incoados por ante el Tribunal Constitucional, Tribunales de Primera Instancia y Tribunales Administrativos en materia constitucional, así como actuaciones ante los Tribunales Laborales y Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes."*[26]

6. En consecuencia, en el desarrollo de sus motivaciones, este Tribunal debió establecer que la razonabilidad, proporcionalidad y el carácter no exorbitante de los montos establecidos, que, por cierto, pueden ser ajustados por inflación cada dos años[27], no se deriva por su relación con la referida Resolución 22/2019 o aquella que pudiere sustituirla en el futuro, es decir, única y exclusivamente del monto establecido – que si bien es un parámetro importante, no es el único – sino que se mantiene siempre que contenga también excepciones para neutralizar un posible efecto excluyente respecto de aquellas personas que demuestren vulnerabilidad económica para sufragar los mismos, que sean asistidos por la Defensoría Pública, o que, por una condición especial, como podría resultar de ser víctima de un tipo penal determinado (por ejemplo, violencia intrafamiliar), su aplicación resultaría contraria a otros valores constitucionalmente protegidos.

Firmado: Miguel Valera Montero, Juez

La presente sentencia es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, en la sesión del Pleno celebrada el día, mes y año

[26] Ley núm. 3-19, artículo 68.
[27] Íd., artículo 67.

anteriormente expresados, y publicada por mí, secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario