



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0520/16**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2014-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el finado Juan de los Santos, exalcalde del municipio Santo Domingo Este, contra los párrafos de los artículos 45 y 63 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana a los siete (7) días del mes de noviembre del año dos mil dieciséis (2016).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1, de la Constitución, 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente decisión:

**I. ANTECEDENTES**

Expediente núm. TC-01-2014-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el finado Juan de los Santos, exalcalde del municipio Santo Domingo Este, contra los párrafos de los artículos 45 y 63 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

## **1. Descripción de las normas impugnadas**

1.1. Las normas objeto de la presente acción directa de inconstitucionalidad son los párrafos de los artículos 45 y 63 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007), cuyas partes copiadas textualmente señalan:

*Artículo 45. Ausencias Temporales. Se considera ausencias temporales de los síndicos/as, vicesíndicos/as, regidores/as y director de distrito municipal, las siguientes: a) La permanencia fuera del municipio por espacio de más de quince (15) días. b) Por encontrarse en situación de licencia para separarse del cargo. Párrafo.- Las ausencias fuera del país deberán ser autorizadas por el concejo municipal.*

*Artículo 63.- Ausencia Temporal del Síndico/a. En los casos de ausencia, enfermedad o impedimento que imposibilite al síndico/a para el ejercicio de sus atribuciones por más de quince (15) días, desempeñará sus funciones el vicesíndico/a, quien se limitará a la gestión de los asuntos ordinarios, no pudiendo realizar o revocar nombramientos ni delegaciones, así como realizar contratos que no resulten estrictamente necesarios para el normal funcionamiento de la administración y los servicios municipales. Párrafo.- Las ausencias del síndico/a fuera del país por más de 72 horas deberán ser autorizadas por el concejo municipal.*

## **2. Pretensiones del accionante**

2.1. El finado, señor Juan de los Santos, exalcalde del municipio Santo Domingo Este, mediante instancia regularmente recibida el primero (1º) de septiembre de dos mil catorce (2014), interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los párrafos de los artículos 45 y 63 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007). En este sentido, ha solicitado que se declare no conforme con la Constitución los párrafos de los artículos anteriormente mencionados.

### **3. Infracciones constitucionales alegadas**

3.1. Las normas objeto de la presente acción de inconstitucionalidad son los párrafos de los artículos 45 y 63 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007), que, según el accionante, violan los textos constitucionales que se transcriben a continuación:

*Artículo 46.- Libertad de tránsito. Toda persona que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a transitar, residir y salir libremente del mismo, de conformidad con las disposiciones legales. 1) Ningún dominicano o dominicana puede ser privado del derecho a ingresar al territorio nacional. Tampoco puede ser expulsado o extrañado del mismo, salvo caso de extradición pronunciado por autoridad judicial competente, conforme la ley y los acuerdos internacionales vigentes sobre la materia; 2) Toda persona tiene derecho a solicitar asilo en el territorio nacional, en caso de persecución por razones políticas. Quienes se encuentren en condiciones de asilo gozarán de la protección que garantice el pleno ejercicio de sus derechos, de conformidad con los acuerdos, normas e instrumentos internacionales suscritos y ratificados por la República Dominicana. No se consideran delitos políticos, el terrorismo, los crímenes contra la humanidad, la corrupción administrativa y los delitos transnacionales.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Artículo 43.- Derecho al libre desarrollo de la personalidad. Toda persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad, sin más limitaciones que las impuestas por el orden jurídico y los derechos de los demás.*

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

- 1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;*
- 2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias;*
- 3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión;*
- 4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género;*
- 5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto: 15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.*

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

4.1. El accionante pretende la declaratoria de inconstitucionalidad de los párrafos de los artículos 45 y 63 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007), bajo los siguientes alegatos:

4.1.1. *Que (...) la libertad de tránsito tiene rango de derecho fundamental, incluye el derecho a salir libremente del territorio y únicamente puede ser objeto de limitación en aquellos casos de excepción taxativamente señalados por la propia Constitución, como ley suprema del Estado y fundamento del sistema jurídico nacional, en virtud del principio de supremacía constitucional.*

4.1.2. *Que (...) la violación al derecho fundamental a la libertad de tránsito entraña la subsecuente violación al derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad; en tanto cercena la autonomía de los individuos sometidos a tal limitación fuera de los supuestos conformes con las disposiciones de la Constitución y, por tanto, los textos impugnados de la Ley No. 176-07 violan el artículo 43 de la Constitución, lo cual se pide comprobar y declarar mediante sentencia que anule, por violación constitucional, la señalada disposición legislativa.*



## República Dominicana

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.1.3. Que (...) a todas luces puede apreciarse que existe desigualdad de hecho en perjuicio de los alcaldes frente a los demás funcionarios elegidos por el voto popular, pues ninguno de ellos tiene hipotecada su libertad de tránsito a un órgano político, por una ley que no establece motivos compatibles ni razonables a la luz de la Constitución que justifiquen tan inicuo proceder; como lo hace la Ley No. 176-07 en los textos impugnados a través de la acción directa de inconstitucionalidad a que se contrae el presente escrito.

4.1.4. Que entonces, vemos que los textos de ley sometidos a la presente acción directa de inconstitucionalidad ni si quiera establecen ni permiten identificar cuál es el fin perseguido por el legislador al ordenar tal restricción a la libertad de tránsito de los síndicos. Instaura, pues un proceder arbitrario y violatorio de elementales garantías fundamentales, al abandonar a la sola voluntad de los miembros del Consejo Municipal determinar si un alcalde puede salir o no del país, por periodos superiores a las 72 horas, lo cual torna, a todas luces, desproporcionado el supuesto fin pretendido con el medio designado para alcanzarlo.

## 5. Intervención oficial

### 5.1. Opinión del procurador general de la República

En la especie, el procurador general de República pretende que se rechace la presente acción, por los motivos siguientes:

5.1.1. Que (...) la situación de la especie en modo alguno puede entenderse, como lo afirma el accionante, como una violación al derecho fundamental del ciudadano que ocupa la Alcaldía del municipio Santo Domingo Este, como ente particular, sino como una restricción establecida por el legislador en función de su calidad de principal autoridad ejecutiva de esa demarcación municipal, que en



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*nada afecta el contenido esencial de su derecho fundamental al libre tránsito, concebida en razón de la responsabilidad que pone a su cargo la propia constitución de la Republica en aras de la buena marcha del gobierno municipal.*

*5.1.2. Que en esa virtud, el argumento de violación al derecho a la libertad de tránsito esgrimido por la accionante debe ser desestimado, así como el referido a la violación del derecho al libre desarrollo a la personalidad y al respecto a la dignidad humana, que en su propia afirmación, están correlacionadas.*

*5.1.3. Que en la especie, tal y como ocurrió en el caso de la sentencia TC/0094/12, no es posible configurar el primer elemento, toda vez que las normas impugnadas no son ni pueden ser aplicadas a los demás funcionarios electos; por tanto elemento, toda vez que las normas impugnadas no son ni pueden ser aplicadas a los demás funcionarios electos; por tanto éstos no son el parámetro adecuado para establecer la violación al principio de igualdad a partir de la aplicación de las normas impugnadas, como alega el accionante, sino, los otros alcaldes municipales.*

*5.1.4. Que de igual manera el accionante apoya su criterio sobre la falta de razonabilidad de las disposiciones impugnadas en la falta de consecuencias legales derivadas de su incumplimiento, que no da lugar a ningún tipo de sanción, “lo que evidencia que materializan una situación de desigualdad establecida por ley, que se supone tan grave como para comprometer el ejercicio de derechos fundamentales pero a la que no se atribuyen consecuencias jurídicas, pues lo que se quiere es usar como instrumento de presiones en la arena política”.*

*5.1.5. Que sobre el particular es menester destacar que el incumplimiento de las obligaciones a cargo de un funcionario electo por abandono injustificado de sus funciones es una falta grave que puede dar lugar a un juicio político ante el Senado de la República previa acusación de la Cámara de Diputados.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 5.2. Opinión del Senado de la República Dominicana

En la especie, el Senado de la República Dominicana pretende que se rechace la presente acción, por los motivos siguientes:

5.2.1. *Que las autorizaciones por parte del Consejo Municipal a los Alcaldes y Alcaldesa a que hace referencia el artículo 45 y 63 de la Ley No. 176-07, no están dirigidas per se, a las personas de los Síndicos y Vice-Síndicos, sino más bien al cargo de la posición que desempeñan durante el periodo de ejercicio para el cual fueron elegidos, a fin de evitar que se produzca un vacío de autoridad, cuando sobre pasan los 15 días a que se refiere el literal A, del referido artículo 45 de la indicada norma, razón por la cual la acción de que se trata, debe ser rechazada, por improcedente, mal fundada y carente de sustentación constitucional.*

5.2.2. *Que la autorización del Consejo Municipal por ausencias temporales de los Síndicos y Vice-Síndicos, no sean limitadas única y exclusivamente a esos funcionarios municipales, sino que también están dirigidas al Presidente y al Vice-Presidente de la República, según las disposiciones establecidas en el literal Ñ, del artículo 93 y 131 de la Constitución de la República, cuando los representantes del poder ejecutivo, salen al extranjero por un periodo mayor de 15 días, estos últimos requieren de una autorización similar a lo primero, del Congreso Nacional, sin que ello signifique una violación al derecho fundamental a la libertad de tránsito, como pretenden los accionantes.*

### 5.3. Opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana

En la especie, la Cámara de Diputados de la República Dominicana pretende que se rechace la presente acción, por los motivos siguientes:





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

5.3.1. Que (...) en el caso de la ley atacada en inconstitucionalidad, la CAMARA DE DIPUTADOS cumplió rigurosamente con el procedimiento establecido en la Constitución vigente en el momento, relativo a la formación y efecto de las leyes, según certificación de la Secretaria General de la institución, del 28 de enero de 2015, así como lo dispuesto en su reglamento interno al momento de sancionar el texto legal impugnado, en lo relativo al trámite, estudio, evaluación y sanción del mismo, y en tal sentido, no vemos en el contradicción alguna con la Carta Sustantiva en este aspecto.

## **6. Prueba documental**

En el expediente de la presente acción directa de inconstitucionalidad consta depositado el siguiente documento:

1. Acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Juan de los Santos contra los párrafos de los artículos 45 y 63 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007).

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

### **7. Competencia**

7.1. Este tribunal constitucional tiene competencia para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que disponen los artículos 185.1 de la Constitución Política del Estado 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).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

7.2. La Constitución de la República establece, en su artículo 185.1, que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

#### **8. Cuestión previa - El fallecimiento del accionante**

8.1. Previo al examen de la legitimación para accionar se impone que este tribunal constitucional, ante un hecho público notorio, como es el fallecimiento del accionante, señor Juan de los Santos, determine si su muerte interrumpe la continuación del proceso constitucional de que se trata. El referido ciudadano falleció el quince (15) de diciembre de dos mil quince (2015), sin que el presente caso hubiese recibido el correspondiente fallo. Respecto de esta cuestión, este tribunal estableció que el referido acontecimiento no constituye un obstáculo para que el proceso continúe y se dicte la correspondiente sentencia, tal y como consta en la Sentencia TC/0062/12, del veintinueve (29) de noviembre de dos mil doce (2012).

8.2. El Tribunal llegó a esta conclusión, por las razones que copiamos a continuación:

8.2.1. En este orden de ideas, al no resultar indispensable la participación activa del accionante con posterioridad a la interposición de la acción de inconstitucionalidad para que el proceso continúe su curso normal, la muerte de este no puede tener por efecto la interrupción de la continuación del referido proceso constitucional, máxime cuando lo que valora el Tribunal, al enjuiciar la constitucionalidad de una ley, es que quede asegurada la supremacía de la Constitución y la conformidad con la misma de la ley, siendo un requisito



## República Dominicana

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

preponderante para la admisibilidad de la acción que esta sea interpuesta a solicitud de una parte con legitimación para accionar. Sin embargo, el proceso constitucional es autónomo y no es necesaria la intervención activa del impugnante para su normal desarrollo.

8.2.2. En efecto, la acción directa de inconstitucionalidad es un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad, o sea, se realiza con independencia de la aplicación concreta en la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen, con lo cual este modo de control se diferencia del que es propio del amparo dado que en este último se verifica la substanciación de un juicio en que se dicta una sentencia que surte efectos exclusivamente en la esfera jurídica de quien participa en ese juicio. En cambio, en un proceso de acción directa de inconstitucionalidad el Tribunal se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la Constitución.

8.2.3. Por la naturaleza que es propia de la acción directa de inconstitucionalidad nada impide al Tribunal adoptar las medidas que fueren necesarias para que los procesos constitucionales avancen, conforme lo dispone el artículo 7.11 de la indicada ley núm. 137-11, sin que precise de la intervención de las partes, por lo cual el fallecimiento del accionante en modo alguno afecta el normal desarrollo y conclusión del presente caso.

## 9. Legitimación activa o calidad del accionante

9.1. La legitimación activa o calidad para incoar una acción directa de inconstitucionalidad la tienen las personas indicadas en el artículo 185.1 de la Constitución, que establece: *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*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*jurídicamente protegido*. Esta disposición se reitera en el artículo 37 de la referida ley núm. 137-11.

9.2. En el presente caso, la acción la incoó quien en vida se llamó Juan de los Santos, es decir, una persona física, razón por la cual su legitimación está condicionada a que acredite un interés legítimo y jurídicamente protegido. En este orden, cabe destacar que una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.

9.3. En la especie, el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad lo constituyen los párrafos de los artículos 45 y 63 de la Ley núm. 176-07, que condicionan la salida del país de los alcaldes y vicealcaldes por más de setenta y dos (72) horas a un permiso del Concejo Municipal. Dado el contenido de las referidas normas, resulta que su aplicación puede afectar a todas las personas que ocupan los cargos indicados, como ocurría con el accionante, quien ostentaba la calidad de alcalde a la fecha en que se incoó la acción que nos ocupa. Por esta razón, este tribunal considera que el accionante tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido y, en consecuencia, cuenta con legitimación.

### **10. Análisis de los medios de inconstitucionalidad**

El accionante fundamenta su acción directa de inconstitucionalidad alegando que las disposiciones contenidas en los párrafos de los artículos 45 y 63 de la Ley núm. 176-07 son contrarias a la Constitución, por cuanto violentan los siguientes derechos y libertades: la libertad de tránsito, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la igualdad, el principio de razonabilidad de la ley y el derecho a la libertad y seguridad personal. En los siguientes párrafos se analizarán los alegatos desarrollados por el accionante para justificar su pretensión.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

10.1. Alegada violación a la libertad de tránsito, consagrada en el artículo 46 de la Constitución.

10.1.1. Según alega el accionante, los párrafos de los artículos 45 y 63 de la Ley núm. 176-07 violan la libertad de tránsito. Los textos cuestionados consagran la obligación que tiene el síndico de solicitar permiso para ausentarse del país.

10.1.2. El primero de los textos cuestionados, es decir, el párrafo del artículo 45, consagra lo siguiente: “Las ausencias fuera del país deberán ser autorizadas por el concejo municipal”; mientras que, en el segundo de los textos, es decir, en el párrafo del artículo 63, se establece lo siguiente: “Las ausencias del síndico/a fuera del país por más de 72 horas deberán ser autorizadas por el concejo municipal”.

10.1.3. Sostiene el accionante que estos párrafos violan la libertad de tránsito al fijar una potestad discrecional y arbitraria al Concejo Municipal de los ayuntamientos. La arbitrariedad radica, según el accionante, en que, por una parte, la autorización de referencia solo se exige a los indicados funcionarios y, por otra parte, en que no se obliga al Concejo Municipal a establecer las razones por las cuales niega un permiso de salida del país.

10.1.4. Los textos cuestionados establecen, sin dudas, una restricción a la libertad de tránsito, pero esta restricción se justifica porque los destinatarios de las mismas ejercen las funciones de ejecutivos de los gobiernos locales, lo cual implica que manejan presupuestos importantes, al menos en algunos casos y, consecuentemente, tienen amplias y significativas obligaciones administrativas, que requieren de su presencia permanente.

10.1.5. Por otra parte, es pertinente destacar que la limitación de referencia también se aplica al presidente y al vicepresidente de la República, según las



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

disposiciones establecidas en el inciso 1, letra ñ, del artículo 93 y el 131, de la Constitución de la República. En este caso, la justificación de la restricción es la misma, ya que recae sobre funcionarios electos por el voto popular y responsables de las funciones ejecutivas a nivel nacional.

10.2. Alegada violación al derecho al libre desarrollo de la personalidad, contenido en el artículo 43 de la Constitución.

10.2.1. El accionante sostiene que los párrafos de los artículos 45 y 63 de la referida ley violan el artículo 43 de la Constitución, el cual establece lo siguiente: “Toda persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad, sin más limitaciones que las impuestas por el orden jurídico y los derechos de los demás”. Este derecho consiste en la libertad de hacer o no hacer lo que se considere conveniente, de lo cual resulta que es un complemento del desarrollo de la personalidad que integra tanto los derechos especiales relacionados con el ejercicio de las libertades fundamentales como los derechos subjetivos de poder conducir la propia vida de la manera que se considere más conveniente, sin tener más limitaciones que los derechos de los demás [véase Sentencia T-542/92, dictada por la Corte Constitucional de Colombia el veinticinco (25) de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992)]

10.2.2. El hecho de que los referidos funcionarios sean obligados a solicitar una autorización para poder ausentarse del país y la consecuente posibilidad de que dicho permiso pueda ser negado, plantea, sin dudas, una limitación a la libertad de tránsito, la cual está vinculada al libre desarrollo de la personalidad, en la medida que la persona interesada en salir del país no podría lograr los objetivos justificativos del viaje.

10.2.3. Sin embargo, la referida restricción no está establecida en función de la persona, sino tomando en cuenta el cargo que la misma ocupa y, particularmente,



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

de lo que se trata es de proteger los intereses de la comunidad, en el sentido de que lo que se establece en el norma cuestionada es un control que permita que los funcionarios indicados permanezcan en el país cumpliendo con sus responsabilidades y que solo de manera excepcional puedan ausentarse. Lo anterior, unido al hecho de que las personas que se involucran en una campaña electoral municipal, lo hacen conscientes de que si resultan electos tendrán la limitación objeto de análisis.

10.2.4. En este orden, no puede existir violación al derecho del libre desarrollo de la personalidad, por el contrario, más bien estamos en presencia del pleno ejercicio de este derecho. Esto así, porque cuando una persona decide aspirar a un cargo municipal, a pesar de que de resultar electo su libertad de tránsito será limitada, debemos entender que lo hace en consideración de que tal limitación quedará compensada, con la honra y la distinción que implica el hecho de que los munícipes de una determinada demarcación territorial hayan depositado en él su confianza para que administre y gestione la cosa pública.

10.3. Alegada violación al derecho a la igualdad, contenido en el artículo 39 de la Constitución.

10.3.1. El accionante considera que los párrafos de los artículos 45 y 63 de la Ley núm. 176-07 violan el derecho a la igualdad previsto en el artículo 39 de la Constitución. Según el accionante, existe una desigualdad de hecho en perjuicio de los alcaldes frente a los demás funcionarios elegidos por el voto particular.

10.3.2. Respecto de este alegato, debemos destacar que la referida limitación de tránsito no solo afecta a los alcaldes y vicealcaldes, sino también al presidente y al vicepresidente de la República. En efecto, según el inciso 1, letra ñ, del artículo 93 y el artículo 131 de la Constitución de la República, cuando los representantes del Poder Ejecutivo salen al extranjero por un período mayor de quince (15) días



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

requieren de una autorización del Congreso Nacional. El hecho de que a las indicadas autoridades nacionales se les limite, en la misma forma que se hace respecto de las autoridades municipales, no es el producto de una casualidad, sino que se debe a que ambas ejercen funciones administrativas, caracterizadas por la permanencia y la continuidad.

10.3.3. En este sentido, se advierte que la diferencia de tratamiento que existe en relación con otros funcionarios públicos está objetivamente justificada, tomando en cuenta la naturaleza y complejidad de las funciones que desempeñan el presidente de la República, la vicepresidenta de la República, el alcalde y el vicealcalde.

10.4. Alegada violación al principio de razonabilidad de la ley, contenido en el artículo 40.15 de la Constitución.

10.4.1. El accionante considera que los párrafos de los artículos 45 y 63 de la Ley núm. 176-07 violan el principio de razonabilidad previsto en el artículo 40.15 de la Constitución. El accionante alega que estos son arbitrarios y consecuentemente irrazonables, toda vez que dejan a la voluntad de otro órgano municipal la libertad de tránsito de los alcaldes, creando una evidente discriminación y excediendo el margen de actuación de lo que es justo, razonable y útil a la comunidad.

10.4.2. Según se establece en el indicado artículo 40.15 de la Constitución:

*A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.*

10.4.3. Consideramos razonable aclarar que el artículo 40.15 de la Constitución establece, por una parte, que a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe y, por otra parte, se consagra que la ley es igual para todos; solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.

10.4.4. En este orden, este texto constitucional no resulta violado, porque la facultad que tiene el Concejo Municipal está prevista en la ley, la cual cumple con el principio de razonabilidad, en la medida que tiene como finalidad evitar que los servicios municipales se obstaculicen por la ausencia de control de las salidas al extranjero de las dos funcionarios administrativos municipales de mayor jerarquía.

10.4.5. En lo que respecta a que el órgano facultado para controlar las salidas del territorio nacional del indicado funcionario puede incurrir en arbitrariedad, en la medida que puede negar el permiso de salida sin necesidad de justificar su decisión, ciertamente, el referido órgano, como cualquier otro puede incurrir en arbitrariedades en ocasión del ejercicio de su competencia; sin embargo, tal hipótesis lo que plantea no es un defecto de la norma de orden constitucional, sino una incorrecta aplicación de la ley, que puede ser controlada y sancionada, cuando procede, vía el recurso contencioso administrativo.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Wilson S. Gómez Ramírez, 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 disidente de la magistrada Leyda Margarita Piña Medrano.

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

**DECIDE:**



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**PRIMERO: DECLARAR** admisible la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el finado Juan de los Santos, exalcalde del municipio Santo Domingo Este, contra los párrafos de los artículos 45 y 63 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007).

**SEGUNDO: RECHAZAR**, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el finado Juan de los Santos, exalcalde del municipio Santo Domingo Este, contra los párrafos de los artículos 45 y 63 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007), por violación a los artículos 46, 43, 39 y 40.15 de la Constitución de dos mil diez (2010), modificada y promulgada el trece (13) de junio de dos mil quince (2015), y en consecuencia, **DECLARAR** conforme con la Constitución los referidos textos legales.

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

**CUARTO: ORDENAR** que la presente decisión sea notificada, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, al alcalde del municipio Santo Domingo Este, al procurador general de la República, al Senado de la República Dominicana y a la Cámara de Diputados de la República Dominicana.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza;



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

**VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA**  
**LEYDA MARGARITA PIÑA MEDRANO**

De conformidad con la disposición del artículo 30 de la Ley Orgánica No. 137-11 del Tribunal Constitucional y Procedimientos Constitucionales, que faculta a los jueces del Tribunal Constitucional a formular votos disidentes, tengo a bien señalar las razones jurídicas que justifican el ejercicio de mi voto en la presente decisión marcada con el número TC/0520/16 de fecha siete (7) de noviembre de dos mil dieciséis (2016).

**I. Alcance de este voto disidente**

Nuestra discrepancia está circunscrita a la cuestión relativa a la legitimación activa de la accionante, esto es, en determinar si ésta ostentaba el interés legítimo y jurídicamente protegido que exigen los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 37 de la Ley No. 137-11 del 2011.

**II. Fundamento del voto disidente**

*Legitimación activa e interés jurídico. Distinciones conceptuales.*

La legitimación procesal activa, es definida por el destacado jurista chileno Humberto Nogueira Alcalá (2004)<sup>1</sup> como “*la capacidad procesal que le reconoce*

---

<sup>1</sup> Nogueira Alcalá, H. (2004). “La Legitimación Activa en los Procedimientos ante los Tribunales Constitucionales de América del Sur”. Revista Ius et Praxis Año 10 N° 2 : 197 - 223, 2004

Expediente núm. TC-01-2014-0042, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el finado Juan de los Santos, exalcalde del municipio Santo Domingo Este, contra los párrafos de los artículos 45 y 63 de la Ley núm. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*el Estado a una persona natural o jurídica, como asimismo a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como demandantes, demandados, terceros o representantes de cualquiera de ellos.”*

Es decir, la legitimación es una capacidad procesal, que reconoce el Estado a un sujeto de derecho conforme las normas jurídicas para intervenir en un proceso jurisdiccional. El caso que nos ocupa se refiere a las acciones directas en inconstitucionalidad, cuya legitimación para su interposición está configurada en los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11 del 2011.

Estas disposiciones señalan:

a) Artículo 185.1 de la Constitución de la República:

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

b) Artículo 37 de la Ley No. 137-11 del 2011 del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales:

*“Artículo 37.- Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un **interés legítimo y jurídicamente protegido.**”*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estos textos plantean dos (2) tipos de legitimidad activa:

- a) Legitimación pública: Corresponde al Presidente de la República y una tercera parte de los miembros del Senado y la Cámara de Diputados.
- b) Legitimación restringida: Es la que ostenta toda persona (física o moral) con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

Para accionar válidamente ante el Tribunal Constitucional en procura de un control concentrado y abstracto de constitucionalidad no basta con tener *legitimación procesal activa*, sino que en el caso de aquellas personas que no tienen la investidura pública a que alude la primera parte del artículo 185.1 de nuestra Carta Magna, se debe poseer además un interés jurídico que debe ser además, *legítimo y jurídicamente protegido*.

La legitimación activa también es conocida en el derecho dominicano como “*calidad*”. De hecho, cuando el legislador ordinario se refiere en el artículo 37 de la Ley No. 137-11 a la capacidad procesal que debe tener toda persona para accionar en inconstitucionalidad, reproduce el contenido del artículo 185.1 de la Constitución, pero le llama a la legitimación “*calidad para accionar*”.

La legitimación o calidad si bien por su naturaleza está íntimamente vinculada con el interés jurídico, se trata sin embargo de dos (2) cuestiones procesales diferentes. La legitimación es la capacidad que el Estado reconoce a una persona para intervenir en un proceso. El interés jurídico, en cambio, es conceptualizado por Eduardo Couture (1993)<sup>2</sup> como la “*aspiración legítima, de orden pecuniario o moral que representa para una persona la existencia de una situación jurídica o la realización de una determinada conducta*”. Mientras que la legitimación es una

---

<sup>2</sup> Couture, E. (1993). “Vocabulario Jurídico”. Buenos Aires, Argentina; Ed. Depalma; p. 344



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*condición de idoneidad* del sujeto, el interés es una *posición circunstancial* de una persona frente a una situación jurídica que le beneficia o le perjudica.

En la práctica judicial estas dos (2) nociones tienen ámbitos diferenciados. Por ejemplo: el Presidente de la República tiene indudablemente *legitimación activa* para interponer acciones directas en inconstitucionalidad (Art. 185.1; Constitución dominicana), pero no tiene necesariamente *interés jurídico* en ese proceso, condición que en su caso resultaría indiferente para la admisibilidad de la misma, pues solo basta su investidura. No es el caso de un particular, a quien se le requiere además de su *legitimación activa*, obligatoriamente un *interés jurídico*.

Otro ejemplo ilustrativo: el Defensor del Pueblo tiene *legitimación activa* para incoar acciones de amparo (Art. 68; Ley No. 137-11), pero es obvio que no tiene el *interés jurídico*, ya que esta aptitud solo la posee el titular del derecho fundamental amenazado o violado.

Estos ejemplos ponen de relieve dos (2) circunstancias relevantes:

- a) La legitimación activa y el interés jurídico, son dos cuestiones diferenciables.
- b) Un actor puede tener legitimación aunque no necesariamente interés jurídico.

El interés jurídico que se precisa para interponer una acción directa en inconstitucionalidad no tiene todos los atributos que tradicionalmente exige la doctrina procesal dominicana para demandar en justicia. En efecto, Froilán Tavares hijo (1991)<sup>3</sup> señala que el interés jurídico para accionar en el derecho ordinario debe ser positivo, concreto, nato y actual, directo, personal, legítimo y jurídicamente protegido. *Positivo y concreto*, significa que el interés sea cierto y

---

<sup>3</sup> Tavares hijo, F. (1991). "Elementos de Derecho Procesal Civil Dominicano". Volumen I. Santo Domingo, Rep. Dom. Ed. Tiempo



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

determinado; *nato y actual*, que tenga existencia y no sea eventual o una simple expectativa; *directo*, que sea inmediatamente afectado por la aplicación de la norma o acto cuestionado; *personal*, significa que el interés es exclusivamente individual y diferenciado del interés general. El constituyente del 2010 solo le exige a la persona que accione en inconstitucionalidad un interés con dos (2) atributos básicos: legítimo y jurídicamente protegido.

*Origen, alcance y naturaleza del interés legítimo y jurídicamente protegido.*  
*Diferencia entre interés legítimo e interés simple.*

La noción de “interés legítimo” surge en Francia en 1872<sup>4</sup> con motivo del nuevo rol asumido por el Consejo de Estado, que decidió –en vista de los abusos y errores de la Administración- imponer condenas atendiendo a recursos relacionados con derechos subjetivos de los administrados que debían ser acreditados por estos últimos, surgiendo la idea de un interés legítimo para procurar la anulación de dichas actuaciones ilegales.

El interés legítimo es conceptualizado por el jurista mexicano, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (2009)<sup>5</sup> en los siguientes términos: “*el interés legítimo adquiere relevancia en lo jurídico a pesar de no descansar en un derecho subjetivo conforme a su concepción tradicional. Pero tampoco se trata de un mero interés en la legalidad (interés simple)...este tipo de interés (el legítimo) lo tiene cualquier persona, pública o privada (moral), reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico...comporta la facultad del interesado de exigir el respeto del ordenamiento jurídico, y, en su caso, de exigir una reparación de los perjuicios antijurídicos que de esa actuación le deriven. En otras palabras, existe interés*

---

<sup>4</sup> Narrado por Jean Claude Tron Petit (2012).”¿Qué hay del interés legítimo?”. Revista del Instituto de la Judicatura Federal de México. No. 33; p. 259-282.

<sup>5</sup> Ferrer Mac-Gregor, E. (2009).”Amparo Colectivo en México: hacia una reforma constitucional y legal”. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional celebrado los días 2 y 3 de octubre del 2009 en Victoria, México.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho...”*

El interés legítimo supone una situación jurídica determinada que implica respeto por parte de las autoridades públicas y los particulares, siendo exigible una reparación en caso de ser afectada dicha situación por conductas antijurídicas. Es decir, que lo “*legítimo*” de ese interés significa que el actor puede accionar en función de una situación jurídica que le concierne individual y personalmente a él, no a la colectividad.

No se debe confundir la noción de interés simple con la de interés legítimo. El interés simple es el que detenta un ciudadano o habitante, por su sola condición de ser miembro de una comunidad y destinatario de un acto o norma de carácter general; pero el interés legítimo tiene otro alcance: su interés deriva del hecho de que exista una situación jurídica que le concierne, favoreciéndole o perjudicándole. En ese sentido, la doctrina procesal constitucional ha establecido una importante distinción entre ambas nociones. El jurista francés Bruno Kornprobst (1959) citado por Gordillo (2009)<sup>6</sup> señala al respecto: “*La diferencia entre el interés legítimo y el interés simple está en que el interés simple es común a todos los habitantes, mientras que el interés legítimo debe pertenecer a una categoría definida y limitada de individuos.*”

Por su parte, Ferrer Mac-Gregor (2009)<sup>7</sup> considera sobre este particular: “*el interés simple corresponde a su concepción más amplia, y se identifica con las acciones populares. En ellas se reconoce legitimación a cualquier ciudadano “quavis ex populo”, por el mero hecho de ser miembro de una sociedad, sin necesidad de que el sujeto invoque un interés legítimo y mucho menos un derecho subjetivo. La*

---

<sup>6</sup> Gordillo, A. (2009). “Tratado de Derecho Administrativo”. Los Órganos del Estado. Buenos Aires, Argentina; Ed. Machi. P

<sup>7</sup> Ferrer Mac-Gregor, E. (2009); op. cit. pág. 54-55





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*situación jurídica legitimante sería el mero interés en la legalidad...existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho.”*

El ilustre profesor argentino, Néstor Pedro Sagués (2007)<sup>8</sup> refiere sobre el particular: *“Sujeto con interés legítimo. En tal supuesto hay también lesión (pero exclusiva o concurrente, según las distintas posturas) que le causa un perjuicio personal y directo, aunque en su reparación sólo esté en juego el interés general...Sujeto con interés simple. Hay aquí también en juego un derecho constitucional, pero el acto lesivo no provoca en el sujeto un agravio directo y personal. En este tema, el interés simple conduciría con la mera pretensión de exigir genéricamente el cumplimiento de la Constitución y el respeto a los derechos que reconoce ella.”*

Es clara la diferenciación entre ambos tipos de interés. Por tanto, el *legítimo* no debe confundirse con el *simple*. La necesidad de resguardar la constitucionalidad o legalidad del sistema identifica un interés simple, no legítimo y es propio de los regímenes en los cuales subsiste una acción popular como mecanismo de control concentrado y abstracto de constitucionalidad, como es el caso de Colombia por ejemplo.

Una tendencia importante de la doctrina administrativista española, considera que el interés legítimo y el simple, son conceptos jurídicos excluyentes entre sí. En ese sentido, se expresa el profesor de la Universidad de Alicante, Santiago González-Varas (2008)<sup>9</sup>, quien afirma: *“...el **interés legítimo** es cualquier ventaja o utilidad derivada de la representación pretendida. Luego, para que exista interés legítimo en la jurisdicción contencioso-administrativa, la resolución impugnada debe*

---

<sup>8</sup> Sagues, N. P. (2007).”Manual de Derecho Constitucional”. Buenos Aires, Argentina. Ed. Astrea. P. 633.

<sup>9</sup> González-Varas, S. (2008).”Tratado de Derecho Administrativo.” Tomo III. Navarra, España. Ed. Aranzadi. P. 341-343, 361.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso (...) como declara el TC (sic) será necesario que la ventaja o el perjuicio en que se materialice el interés legitimador sea concreto, es decir, que cualquiera que sea su naturaleza –material o moral- **afecte o haya de afectar de forma necesaria a la esfera jurídica del sujeto** de quien se predique su condición de legitimado...No obstante la amplitud del concepto, no puede ser asimilado al interés por la legalidad, que lo haría equiparable a la legitimación popular, que solo en los casos expresamente contemplados en la ley es admisible...la acción popular significa que no es necesario hacer valer la existencia de un derecho o interés legítimo para que se admita el recurso.”*

Por otra parte, el concepto de “interés jurídicamente protegido”, fue desarrollado en el siglo XIX por el ilustre jurista alemán Rudolf von Ihering, (citado por el profesor de la universidad complutense de Madrid, José M. Rodríguez Paniagua<sup>10</sup>) quien planteó que todo derecho subjetivo es un interés jurídicamente protegido; señalando además que el derecho subjetivo consta de dos (2) elementos: un elemento sustancial que es el derecho subjetivo propiamente dicho y un elemento formal o externo que es el protector de dicho derecho, es decir, la acción judicial que le tutela.

Por tanto, interés jurídicamente protegido, significa que el actor tiene, ante la amenaza de un acto o norma jurídica, un derecho subjetivo debidamente protegido por una acción judicial que le reconoce un ordenamiento jurídico determinado.

*Evolución del interés jurídico para accionar en inconstitucionalidad. Inexistencia de la acción popular en el control concentrado. Limite al Tribunal Constitucional.*

---

<sup>10</sup> Paniagua Rodríguez, J. M. (1987).”Rudolf von Ihering.” Anuario de Filosofía del Derecho. Ministerio de Justicia. Madrid, España; p. 261-262



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Hay una corriente del pensamiento jurídico dominicano, que considera que el requerimiento de un interés legítimo y jurídicamente protegido, consagrado por el constituyente en el artículo 185.1 de la Constitución de la República, pudiera dar pie a una interpretación que nos lleve a la conclusión de que aún es posible la acción popular en materia de control concentrado de inconstitucionalidad, tal y como acontecía en el régimen constitucional anterior.

En la anterior Constitución dominicana del 2002, el artículo 67.1, establecía que además de las autoridades del Estado, legitimadas para interponer acciones directas en inconstitucionalidad, también podía interponer dicha acción, cualquier persona que ostentara la condición de *“parte interesada”*. Esta noción sugería un interés más amplio que el que se deduce de la fórmula establecida en el prealudido artículo 185.1 de nuestra Carta Magna.

La Suprema Corte de Justicia, órgano que fungía como jurisdicción constitucional antes de la Constitución del 2010, llegó a establecer una noción de *“parte interesada”* en los siguientes términos: *“es aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional, o que justifique un interés legítimo, directo y actual, jurídicamente protegido, o que actúe como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria”* (**Sentencia No. 14 de fecha 30 de septiembre de 1998; B.J. 1054, tomo I; S.C.J.**)

Por tanto, *“parte interesada”* para la Suprema Corte de Justicia podía ser:

a) Cualquier persona que figure como parte en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, contra la cual realice un acto uno



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional;

b) Cualquier persona contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos y que justifique un interés legítimo, directo, actual y jurídicamente protegido;

c) Cualquier persona, que sin ser parte de un proceso administrativo o judicial; sin tener un interés legítimo, directo, actual y jurídicamente protegido; sea denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto;

Esta concepción jurisprudencial de la noción de “parte interesada” constituyó una evolución frente a la que asumía la anterior administración de la Suprema Corte de Justicia y que fuera plasmada en la Sentencia de fecha 1 de septiembre de 1995, al establecer que “parte interesada” era *“figurar como parte en una instancia administrativa o judicial o haber sido perjudicado con la ejecución de un acto emanado de uno de los poderes públicos en ejecución de una ley considerada inconstitucional.”* (Sentencia de fecha 1 de septiembre de 1995; B.J. 1018; S.C.J.)

La interpretación de la Suprema Corte en 1998 respecto del concepto de “parte interesada” consagró la acción popular como medio procesal idóneo para impugnar la inconstitucionalidad de los actos estatales. Obsérvese que la referida interpretación de 1998, no sólo amplió la legitimación para accionar, que reconocía limitadamente la jurisprudencia de 1995, sino que además extendió la cobertura de los actos impugnables: ya no sólo se circunscribía a la ley, sino también a otros actos de poder público.

Con la reforma constitucional del 2010, no hay dudas –de conformidad con el artículo 185.1 de nuestra Ley de Leyes- que el constituyente quiso condicionar el



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

interés jurídico requerido para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al exigir un interés cualificado para ello: legítimo y jurídicamente protegido. Sólo hay que observar que el constituyente del 2010, sólo escogió una de las tres (3) situaciones legítimantes reconocidas en la referida jurisprudencia del 1998, la que se refiere al interés legítimo y jurídicamente protegido. Esto significa que conscientemente el poder constituyente optó por descartar la acción popular como vía procesal para objetar la inconstitucionalidad.

Esta decisión del poder constituyente, de establecer que para las acciones directas en inconstitucionalidad interpuesta por particulares se requiera un interés legítimo y jurídicamente protegido que, en esencia, se distancia de la vieja noción de “parte interesada” y por ende de la acción popular, no puede ser desconocida por el Tribunal Constitucional, al ser una decisión dimanada del soberano que en definitiva es el pueblo y este es un límite infranqueable para nuestro Tribunal.

En ese sentido, los profesores españoles Pedro Gonzalez-Trevijano y Jorge de Esteban (2000<sup>11</sup>) señalan: *“Es misión principal de los tribunales constitucionales vigilar...por el buen funcionamiento del régimen constitucional. Pero el Tribunal Constitucional no configura éste, ni lo modifica, lo que sería una decisión soberana, sino que aparece más bien como un comisionado del poder constituyente, a efectos de que se respete la voluntad del pueblo manifestada al aprobar la Constitución, como pacto fundacional del Estado.”*

*El accionante no detenta interés legítimo y jurídicamente protegido. Insostenibilidad del argumento esbozado en la sentencia.*

---

<sup>11</sup> Gonzalez-Trevijano, P. & De Esteban, J. (2000).”Tratado de Derecho Constitucional”. Volumen III. España. Ed. Textos



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El interés que debe ostentar todo demandante en control concentrado de la constitucionalidad es el indicado en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 37 de la Ley No. 137-11 del 2011: un interés legítimo y jurídicamente protegido. Esto significa que el accionante debe demostrar que en su caso, la anulación por inconstitucionalidad le concierne, por perjudicarlo directamente el acto o norma cuestionado, en algún derecho o situación jurídica que le atañe (*interés legítimo*) y que dicho derecho o situación esté tutelada por alguna acción judicial que el ordenamiento jurídico le reconozca al reclamante. (*interés jurídicamente protegido*)

Así lo ha interpretado la más reputada doctrina sobre la materia. En efecto, el eminente jurista venezolano Allan Brewer-Carías (2011)<sup>12</sup>, al analizar la realidad jurídica dominicana, considera: “...se establece en general que la acción de inconstitucionalidad puede ser impuesta por cualquier persona, "con interés legítimo y jurídicamente protegido" (Art. 37). En consecuencia, sea cual fuere la naturaleza del acto estatal objeto de la impugnación, es decir, trátase o no de un acto estatal de carácter normativo, la condición legal para intentar la acción de inconstitucionalidad es que sólo las personas **afectadas por los mismos**, y que por tanto, sean titulares de un "**interés legítimo**", es decir, derivado de **un título jurídico** y que se encuentre **jurídicamente protegido**, pueden interponerla...En esta forma, se eliminó de la Ley Orgánica toda posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se pudiera configurar como una **acción popular**, que **corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad**, como existe en Colombia y Venezuela.”

---

<sup>12</sup> Brewer-Carías, Allan (2011). "El Sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales". Revista Estudios Constitucionales, Año 9, N° 1, 2011, pp. 303 - 338.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No basta con ser titular de un derecho fundamental, pues esto supondría un interés simple que solo acredita para el ejercicio de una acción popular, la cual no es la acción directa en inconstitucionalidad conforme nuestro régimen jurídico actual; sino, que deben perjudicarlo directamente la norma impugnada a los accionantes, lo cual no ha quedado demostrado en el caso.

Por tanto, no se puede alegar que se acciona con la finalidad de preservar la constitucionalidad o legalidad del sistema por su condición de ciudadana, pues esto sería un *interés simple* y no un *interés legítimo*, que como hemos precisado anteriormente es otra cuestión.

Tampoco quedó establecido si el accionante ostenta un *interés jurídicamente protegido*, al no invocarse algún derecho subjetivo en concreto -cuya titularidad le corresponda- y que el mismo hubiere sido afectado de manera directa con la situación denunciada y por ende, el derecho dominicano le garantice el ejercicio de una acción judicial.

El interés calificado, que debe revestir todo aquel que de manera directa cuestiona por inconstitucional una norma ante el Tribunal Constitucional dominicano, se manifiesta en el vínculo existente entre la accionante y la norma impugnada, siendo esto lo que le otorgaría la legitimación procesal activa para interponer acciones directas de inconstitucionalidad.

Entendido esto, en el presente caso, el accionante no ostenta la legitimación procesal activa exigida por la Constitución de 26 de enero de 2010 en su artículo 185 numeral 1 y 36 de la Ley Orgánica No.137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Por tanto, entendemos que la solución procesal conforme con las normas jurídicas del caso era la declaratoria de inadmisibilidad de la acción, por no detentar la accionante el interés cualificado que requieren los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11 del 2011, esto es, un interés legítimo y jurídicamente protegido.

Firmado: Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta;

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

**Julio José Rojas Báez**  
**Secretario**