República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0356/19

Referencia: Expediente núm. TC-01-2001-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad contra la Ley núm. 6-86, del cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986), interpuesta por la Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Viviendas (ACOPROVI).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los dieciséis (16) días del mes de septiembre del año dos mil diecinueve (2019).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1 de la Constitución y el artículo 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 sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la ley impugnada

La norma jurídica impugnada por la accionante en su acción del veinticinco (25) de julio de dos mil uno (2001) es el la Ley núm. 6-86, del cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986), que establece lo que a continuación se cita:

> *Artículo 1.- Se establece la especialización del 1% (uno por ciento) sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio nacional, incluyendo las del Estado, para la creación del Fondo Común de Servicios Sociales, Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines.*
>
> *Artículo 2.-Se establece retener el 1% (uno por ciento) a los trabajadores del pago de cada obra que se realice para acumularlo a la causa y objetivo de la Ley.*
>
> *Artículo 3.- La especialización del 1% (uno por ciento) establecido por esta Ley se aplicará a toda construcción, reparación, remodelación o ampliación de construcciones, cuyo costo exceda de los RD$ 2,000.00 en adelante, calculados por el departamento correspondiente de la Secretaría de Estado de Obras Públicas y comunicaciones, incluidas las obras del Estado Dominicano.*
>
> *Artículo 4.- La Dirección General de Impuestos internos y sus oficinas en todo el país tendrán a cargo la recolección de estos fondos, los cuales serán enviados al banco que fuere, a la cuenta especial creada para estos fines. El envío se hará dentro de los primeros 20 días de cada mes.*
> *Artículo 5.- Se crea el Consejo Técnico de Administración y Control de los fondos acumulados por concepto de esta ley, el cual se regirá por un*

reglamento que elaborará el Consejo y aprobará el Poder Ejecutivo en base a la ley, 60 días después. Se denominará Consejo Técnico de Administración y Control de los fondos del Área de Construcción.

Artículo 6.- El Consejo Técnico de Administración y Control de los Fondos del Área de la Construcción estará compuesto de la siguiente manera:
a) El secretario de Estado de Trabajo u otro funcionario que éste designe en su lugar, quien lo presidirá;
b) Un representante de la Dirección de Pensiones y Jubilaciones del Estado;
c) Un representante del Instituto Dominicano de Seguro Social (IDSS);
d) Dos representantes de la Federación Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y afines;
e) Un representante del Sindicato de los Carpinteros;
f) Un representante del Sindicato de los Albañiles;
g) Un representante del Sindicato de los Plomeros;
h) Un representante del Sindicato de maestros de obras Viales Calificadas;
i) Un representante del Sindicato de los Electricistas;
j) Un representante del Sindicato de los Varilleros;
k) Un representante del Sindicato de los Pistoleros de compresión;
l) Un representante del Sindicato de los Pintores;
m) Un representante del Sindicato de los Topógrafos;
n) Un representante del Sindicato de los Mosaístas;
ñ) Un representante de la Federación de la Construcción del Distrito y sus afines;
o) Un representante del Sindicato de Maestros Constructores de Edificaciones;
p) Un representante de la Asociación de Maestros de Obras Calificadas;
q) Un asesor Laboral, quien deberá ser electo por los miembros del Consejo, previo acuerdo de la mayoría.

Artículo 7.- Los representantes de instituciones del Estado ante el Consejo no podrán optar por cargos administrativos que se relacionen con esos fondos.

Artículo 8.- Los valores acumulados por el concepto de esta Ley serán distribuidos en un 50% para los servicios sociales de las organizaciones y sus miembros y un 50% para las pensiones y jubilaciones.

Artículo 9.- El Consejo de Administración y Control de los fondos hará una distribución equitativa de esos recursos, de acuerdo a la representación y membresía de la organización.

Artículo 10.- Los fondos provenientes de esta Ley ingresarán a una cuenta especial en el Banco de Reservas o un banco del Estado de la República Dominicana, los cuales estarán bajo la supervisión de la Contraloría General de la República.

Artículo 11.- Todas las federaciones, sindicatos y trabajadores del área de la construcción y afines disfrutarán de los mismos derechos y los recursos que se acumulen por concepto de esta Ley serán para uso exclusivo de esta clase.

Artículo 12.- Las personas, instituciones, compañías, fábricas y todo lo que se relacione con el área de la construcción, que incumpla los preceptos de la presente Ley, serán castigados con el pago de RD$ 5,000.00 (cinco mil pesos oro) de multa o seis (6) meses de prisión o ambas a la vez.

Artículo 13.- Esta Ley modifica cualquier otra que le sea contraria.

2. Pretensiones de la accionante

2.1. Breve descripción del caso

El cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986) fue promulgada la Ley núm. 6-86, norma que creó el "fondo común de servicios sociales, pensiones y jubilaciones para los trabajadores sindicalizados del área de la construcción y todas sus ramas afines". Sin embargo, en el año dos mil uno (2001) fue promulgada la Ley núm. 87-01, que creó el Sistema Dominicano de Seguridad Social, que establece ciertas cargas económicas para los diferentes sectores laborales. Uno de estos, la Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Viviendas (ACOPROVI), interpuso, el veinticinco (25) de julio de dos mil uno (2001) una acción directa de inconstitucionalidad contra la referida ley núm. 6-86, sobre la base, además de otros alegatos, de que con la entrada en vigencia de la Ley núm. 87-01 se había creado una doble tributación en los pagos a realizar por lo que mandan ambas.

2.2. Infracciones constituciones alegadas

La accionante aduce que Ley núm. 6-86, del cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986), transgrede los siguientes textos de la Constitución de mil novecientos noventa y cuatro (1994) (en vigor al momento de la interposición de la presente acción):

> *Artículo 8.- Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas: (...) 5. 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: no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que le perjudica.

Artículo 9.- Atendiendo a que las prerrogativas reconocidas y garantizadas en el artículo precedente de esta Constitución suponen la existencia de un orden correlativo de responsabilidad jurídica y moral que obliga la conducta del hombre en sociedad, se declaran como deberes fundamentales los siguientes: (...) e. Contribuir en proporción a su capacidad contributiva para las cargas públicas.

3. Pruebas documentales

En el expediente relativo al presente recurso de revisión constitucional reposan, entre otros, los siguientes documentos:

1. El escrito del recurso de inconstitucionalidad por vía de acción principal interpuesto por el Dr. Juan Manuel Pellerano Gómez y los Licdos. Hipólito Herrera Vasallo y Luis Miguel Rivas, en representación de la Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Viviendas (ACOPROVI), contra la Ley núm. 6-86, sobre el fondo de pensiones de obreros de la construcción.

2. La Comunicación núm. 3763, dirigida al Procurador General de la República, notificándole el referido escrito.

3. La comunicación núm. 3703, del quince (15) de marzo de dos mil cinco (2005), conteniendo la opinión en relación a la señalada acción.

4. Escrito de refutación a la acción de inconstitucionalidad, presentado por el Lic. César Alcántara Morales y la Dra. Rosa Pérez, en representación del Fondo de

Pensiones de los Trabajadores de la Construcción (FOPETCONS), del veinte (20) de enero de dos mil catorce (2014).

4. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

La Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Viviendas (ACOPROVI), parte accionante, pretende la declaratoria de inconstitucionalidad y, consecuentemente, la nulidad de la Ley núm. 6-86, del cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986), bajo los siguientes alegatos:

a. Un primer medio de inconstitucionalidad se deriva del hecho de Establecer [*sic*] *un impuesto destinado no a satisfacer el pago de los gastos públicos del Estado o de las cargas públicas, sino en beneficio de los particulares.*

b. Un segundo medio de inconstitucionalidad que afecta a la referida Ley No. 6-86 Sobre [*sic*] *el Fondo de Pensiones de Obreros de la Construcción, lo que constituye la violación al principio constitucional de la razonabilidad consagrado por el artículo 8, literal j, inciso 5 de la Constitución de la República, al establecer una sanción privativa de libertad que no guarda proporción alguna entre el hecho y la sanción que se impone.*

c. Un tercer y último medio de la inconstitucionalidad que acusa la referida Ley No. 6-86 del 4 de marzo del año 2001, es el relativo al principio de la doble tributación, conforme al cual está prohibido que el contribuyente tributar [*sic*] *dos (2) veces por el mismo concepto. En la especie tenemos que los trabajadores sindicalizados de la industria de la construcción, se encuentran protegidos por un régimen de seguridad social, por lo cual se paga un impuesto establecido por la Ley No. 6-86 del 4 de marzo del año 1986 para fines de otro régimen de seguridad social lo cual implica una doble tributación. (...) la doble tributación es además contraria al principio de la razonabilidad, así como a la capacidad contributiva del*

contribuyente, consagrado como derecho y obligación por el artículo 9 de la vigente Constitución de la República.

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión del Procurador General de la República

La Procuraduría General de la República, al emitir su dictamen el quince (15) de marzo de dos mil cinco (2005), expuso lo siguiente:

> *ATENDIDO: Que la Procuraduría General entiende, sobre el primer medio de los recurrentes en la acción directa en declaratoria de inconstitucionalidad, incurren en el error de ignorar, como en efecto ignoran, en Numeral 17 del Artículo 8 de la Constitución de la República, el cual consagra como obligación del Estado estimular el desarrollo progresivo de la seguridad social, de manera que toda persona llegue a gozar de adecuada protección contra la desocupación, la enfermedad, la incapacidad, la vejez…, norma constitucional que encaja con la teoría que consagra la responsabilidad social del Estado, teoría que es la característica esencial de las constituciones del Siglo XX, por oposición al razonamiento decimonónico que invocan los recurrentes. Además los recurrentes incurren en el error de confundir los conceptos fiscales de impuesto, tasa y contribución especial, con el propósito de confundir a la justicia, para de ese modo inducirla a error, pues si bien es cierto que todo lo definido como impuesto ha de ir y estar consignado en la Ley de Presupuesto y Gastos Públicos de cada año fiscal, no menos cierto es el hecho de que éstos no son los únicos ingresos del Estado, pues existen otros mecanismos fiscales y cuasi fiscales por intermedio de los cuales el Estado también percibe ingresos. En la especie, no se trata de un apercibimiento puro y simple de ingresos, sino en crear un mecanismo garantista para hacer efectivo y práctico el contenido del Numeral 17 del Artículo 8 de la*

Constitución, como lo dijésemos antes, por lo que no ha lugar a inconstitucionalidad.

En cuanto al segundo medio que invocan los recurrentes, es obvio que ha quedado cubierto en la opinión anterior, pues cuando se habla de sanción penal lo que pretende la Ley 6-86, del 4 de marzo de 1986 es garantizar la aplicación del Numeral 17 del Artículo 8 antes señalado, lo cual es conforme al carácter normativista e interpretativo que una corriente de pensamiento muy en boga en el siglo XXI sostiene.

En cuanto al tercer medio, de nuevo los recurrentes pretenden confundir cuando invocan una supuesta doble tributación, la cual consiste en lo siguiente: en cobrar dos veces un mismo impuesto o carga fiscal, lo cual no ocurre en la especie, pues como bien dicen los recurrentes, todo impuesto ha de ir al Presupuesto Nacional, sin embargo la contribución que consagra la Ley 6-86, del 4 de marzo de 1986 no va al Presupuesto sino que es una deflación que va directamente a mejorar la calidad de vida de los obreros sindicalizados de la construcción, lo cual es conforme con el contenido del repetido Numeral 17 del Artículo 8 de la Constitución de la República.

Por tales motivos, y vistos los artículos de las leyes antes indicadas y la Constitución de la República.

SOMOS DE OPINIÓN:

PRIMERO: Que procede ACOGER en cuanto a la forma la presente acción o recurso de inconstitucionalidad, por haber sido interpuesta conforme a derecho.

SEGUNDO: En cuanto al fondo, procede RECHAZAR el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los DRES. JUAN MANUEL

PELLERANO GOMEZ E HIPÓLITO HERRERA VASALLO y los LICDOS. HIPÓLITO HERRERA VASALLO Y LUIS MIGUEL RIVAS, a nombre y representación de la ASOCIACIÓN DOMINICANA DE CONSTRUCTORES Y PROMOTORES DE VIVIENDAS (ACOPROVI), por todas las razones antes expuestas.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

7. Legitimación activa o calidad de la accionante

7.1. Al tratarse de un asunto pendiente de fallo desde el año dos mil uno (2001), la procedencia o admisibilidad de la acción directa en inconstitucionalidad está sujeta a las condiciones exigidas por la Constitución Dominicana de mil novecientos noventa y cuatro (1994), que admitía las acciones formuladas por aquellos que probasen su condición de parte interesada.

7.2. En ese orden de ideas, la entidad accionante, Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Viviendas (ACOPROVI), resulta ser denunciante de la presunta inconstitucionalidad de la norma atacada y en tal virtud, ostenta la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al estar revestida de la condición de parte interesada bajo los términos de la Constitución de 1994. Este criterio se corresponde con el precedente constitucional que, en ese sentido, y en un caso análogo, estableció este tribunal en su Sentencia TC/0013/12,

del diez (10) de mayo de dos mil doce (2012), la cual ha sido reiterada por este órgano colegiado

8. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

El Tribunal entiende que la presente acción directa de inconstitucionalidad es inadmisible, en razón de las siguientes consideraciones:

8.1. La presente acción de inconstitucionalidad tiene por objeto varios artículos de la Ley núm. 6-86. Sin embargo, a este respecto es pertinente señalar que la Suprema Corte de Justicia, en virtud de las atribuciones que le reconocía el artículo 67.1 de la Constitución de mil novecientos noventa y cuatro (1994), ya había rechazado una acción similar mediante sentencia que declaró la conformidad de la ley 6-86 con la señalada Norma Sustantiva. En efecto, mediante sus sentencias núms. 14, 25 y 26, todas del diecinueve (19) de julio de dos mil (2000), la Suprema Corte de Justicia, como órgano competente del control concentrado de la constitucionalidad, en virtud de las atribuciones que le reconocía el indicado texto, decidió lo siguiente: *Primero: Rechaza el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Jesús María Abreu Montero, contra la Ley núm. 6-86, que crea el Fondo de Pensiones, Jubilaciones y Servicios Sociales de los Trabajadores Sindicalizados de la Construcción y sus Afines y el Decreto núm. 683, del 5 de agosto de 1986*.

8.2. Respecto de dichas decisiones, tomadas al amparo del artículo 67.1 de la Constitución de mil novecientos noventa y cuatro (1994), como ha sido señalado, es pertinente consignar que el artículo 277 de la actual Constitución de la República dispone que: *Todas las decisiones judiciales que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, especialmente las dictadas en ejercicio del control directo de la constitucionalidad por la Suprema Corte de Justicia, hasta el momento de la proclamación de la presente Constitución, no podrán ser examinadas por el Tribunal Constitucional y las posteriores estarán sujetas al procedimiento que determine la ley que rija la materia*. Respecto de ese artículo constitucional, este

tribunal constitucional juzgo, mediante su Sentencia TC/0190/13, del dieciocho (18) de agosto de dos mil trece (2013), que de ese texto se infiere que a este órgano colegiado le está vedado revisar las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia que hayan adquirido la autoridad de la cosa juzgada con anterioridad a la entrada en vigencia de la actual Constitución, es decir, con anterioridad al veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010). Ciertamente, una lectura atenta del artículo 277 constitucional permite concluir que este prohíbe la revisión de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia en cualquier materia, especialmente las relativas a las acciones en inconstitucionalidad, materia que ocupa la atención de este tribunal en el presente caso.

8.3. Asimismo, mediante sus sentencias TC/0189/14, del veinte (20) de agosto de dos mil catorce (2014), y TC/0618/15, del dieciocho (18) de diciembre de dos mil quince (2015), este tribunal constitucional decidió que, por las razones ya expuestas, no le era posible revocar las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia respecto de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas contra la Ley núm. 6-86 y su reglamento de aplicación el núm. 683-86, del cinco (5) de agosto de mil novecientos ochenta y seis (1986).

8.4. Ciertamente, el conocimiento de la acción en inconstitucionalidad que nos ocupa supone determinar si la ley objeto de la misma viola la Constitución, pudiendo entrar en contradicción de criterios sobre un asunto que ya es cosa juzgada constitucional.

8.5. Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad de la presente acción.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos, Víctor Joaquín Castellanos Pizano y Miguel Valera Montero, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados

Rafael Díaz Filpo, primer sustituo; y Alba Luisa Beard Marcos y el voto disidente de la magistrada Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

DECIDE:

PRIMERO: **DECLARA** inadmisible la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Viviendas (ACOPROVI) contra la Ley núm. 6-86, del cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986), de conformidad con las precedentes consideraciones.

SEGUNDO: ORDENA que la presente decisión sea notificada, por Secretaría, al procurador general de la República, a la Superintendencia de Pensiones y a la parte accionante, Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Viviendas (ACOPROVI), para los fines correspondientes.

TERCERO: DECLARA el presente proceso libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11.

CUARTO: DISPONE la publicación de esta decisión en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto; 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; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO RAFAEL DÍAZ FILPO

VOTO SALVADO:

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186[1] de la Constitución de la República y 30[2] de la Ley núm. 137-11[3], Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, modificada por la Ley No. 145-11[4], de acuerdo con nuestra posición adoptada durante las votaciones de la presente sentencia y con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la presente sentencia, tenemos a bien señalar los siguientes argumentos que sostienen nuestro voto salvado, conforme a dichas disposiciones que establece lo siguiente: En cuanto al primero: *"...Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán valer sus motivaciones en la decisión adoptada."* Y en relación al segundo: *"...Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.",* emitimos el siguiente:

I. ANTECEDENTES

A. Consideraciones previas

La Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Vivienda (ACOPROVI), mediante instancia, de fecha veinticinco (25) de julio de dos mil uno (2001), interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra Ley No. 6-86 de fecha 04 de marzo del año 1986, que establece la especialización del 1% sobre el

[1] **Integración y decisiones.** El Tribunal Constitucional estará integrado por trece miembros y sus decisiones se adoptarán con una mayoría calificada de nueve o más de sus miembros. Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada.
[2] Obligación de Votar. 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.
[3] De fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011)
[4] De fecha veintinueve (29) de junio de dos mil once (2011)

valor de todas las obras construidas en el territorio nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un fondo común de Servicios Sociales; Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, pretendiendo que sea declarada su inconstitucionalidad, bajo los alegatos de ser contrario a la Constitución dominicana de mil novecientos noventa y cuatro (1994) en los siguientes preceptos:

> *"**Artículo 8.-** Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas: **(…) 5**. 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: no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que le perjudica.*
>
> ***Artículo 9.-** Atendiendo a que las prerrogativas reconocidas y garantizadas en el artículo precedente de esta Constitución suponen la existencia de un orden correlativo de responsabilidad jurídica y moral que obliga la conducta del hombre en sociedad, se declaran como deberes fundamentales los siguientes: **(…) e.** Contribuir en proporción a su capacidad contributiva para las cargas públicas."*
>
> *La parte accionante en inconstitucionalidad, Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Vivienda (ACOPROVI), motiva su escrito de inconstitucionalidad bajo el alegato que sigue:*
>
> *… evidencian lo siguiente:*

a) .- El Establecimiento de un impuesto destinado no a satisfacer el pago de los gastos públicos del Estado o de las cargas públicas, sino en beneficio de particulares;

b) .- El Establecimiento de Sanciones Penales, que incluyen penas privativas de Libertas; y

c) .- Una doble tributación.

En la especie tenemos que el vicio a los vicios de inconstitucionalidad que acusa la Ley No. 6-86 del 4 de marzo del año 1986 Sobre el Fondo de Pensiones de Obreros de la Constitución, constituyen un Vicios Materiales o Sustanciales motivado por la existencia de contradicción entre los fines y objetivos de la Constitución y los efectos de la referida ley; por las consecuencias y aspectos marcadamente irrazonable de dicha ley, tal como se demostrará más adelante.

(ii).- Primer Medio de Inconstitucionalidad: El Establecimiento de un impuesto destinado no a satisfacer el pago de los gastos públicos del Estado o de las cargas públicas, sino en beneficio de particulares:

La Constitución dominicana ha desarrollado desde siempre, una teoría coherente sobre la participación de los ciudadanos en los gastos del Estado y sobre la naturaleza de esas cargas que pesan sobre ellos. En efecto, la Constitución proclamada el 6 de noviembre de 1844, en su artículo 26 estableció:

"Art. 26.- Todos los dominicanos están obligados…., y a contribuir en proporción a sus haberes para los gastos del Estado"

La reforma de la Constitución proclamada el 14 de agosto de 1994, dispone lo siguiente:

"Art.9.- Atendiendo a que las prerrogativas reconocidas y garantizadas en el artículo precedente de esta Constitución suponen la existencia de un orden correlativo de responsabilidad jurídica y moral que obliga la conducta del hombre en sociedad, se declaran como deberes fundamentales los siguientes: a) Contribuir en proporción a su capacidad contributiva para las cargas públicas"

De que: *"Al limitarse de manera irrazonable el acceso al recurso de casación, se afecta no solo la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva, sino también el principio constitucional de igualdad en la aplicación de la ley, ya que permite que las Cortes de Apelación y los Juzgados de Primera Instancia cuando conocen casos en única instancia emitan decisiones arbitrarias y conculcadoras de derechos. En efecto, lo único que tendrían que hacer los jueces de dichos órganos es emitir decisiones que contengan condenaciones por debajo del monto que prevé la Ley en cuestión, y así escapar al control de la legalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia, como lo ha hecho la Corte de Apelación del Departamento de San Pedro de Macorís en perjuicio de ANGELA MARIA ALIES CEDANO y FRANCISCO YANYORE MENA"*

II. PRECISIÓN SOBRE EL ALCANCE DE LA MAYORIA DE LOS VOTOS ADOPTADOS

Es preciso señalar que este voto se origina, en cuanto a que, la generalidad de los Honorables Jueces que componen este Tribunal Constitucional, han concurrido con el voto mayoritario en el entendido de que la sentencia en cuestión, sustentan su decisión bajo las siguientes motivaciones:

10.3. En este sentido, comprobada la existencia de una sentencia de este tribunal que decide con la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada la inconstitucionalidad de la norma atacada por la presente acción, la misma queda sin objeto. Es así que, tras haberse pronunciado la anulación y consecuente eliminación de la norma atacada del ordenamiento jurídico, queda carente de objeto la presente acción directa de inconstitucionalidad. Al respecto, tal como establece la sentencia TC/0193/13, de fecha 23 de octubre de 2013, "el carácter de cosa juzgada de las sentencias que declaran la anulación de las normas y actos del ordenamiento jurídico por estar afectados de inconstitucionalidad busca, en su esencia, el resguardo de la seguridad jurídica y el respeto de la confianza legítima, en la medida en que impide que se reaperture el juicio de constitucionalidad de una norma ya examinada".

10.7. En definitiva, la presente acción de inconstitucionalidad resulta inadmisible por carecer de objeto debido a que, con anterioridad al conocimiento de la misma, este Tribunal ya había declarado la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

III. FUNDAMENTOS DEL PRESENTE VOTO SALVADO

A. Nuestro voto salvado radica en las antes señaladas motivaciones que sustentaron la decisión adoptada en la presente sentencia constitucional, que conlleva el voto salvado que ahora nos ocupa, en cuanto a que la inadmisibilidad del recurso de revisión constitucional interpuesto por los señores Ángela María Alíes Cedano y Francisco Yanyore Mena, devine por carecer de objeto, ya que a la norma objeto de la referida acción de inconstitucionalidad -acápite c), párrafo II, del artículo 5 de la Ley núm. 491-08 del 19 de diciembre de 2008, que modifica los artículos 5, 12 y 20, de la Ley núm. 3726 del 1953-, fue sometida por ante el Tribunal Constitucional a otra acción directa de inconstitucional, siendo decidida y declarada

inconstitucional, mediante la Sentencia TC/0489/15 dictada en fecha diecinueve (19) de abril del años dos mil dieciséis (2016).

B. Consideramos oportuno señalar, que la Constitución dominicana dispone sobre el Tribunal Constitucional lo que sigue:

> ***Artículo 185.- Atribuciones.*** *El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia:*
>
> *1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido;*
> *2) (...)*

C. En tal sentido, la referida Ley 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del dos mil once (2011), modificada por la Ley 145-11, ha establecido lo que sigue:

> ***DEL CONTROL CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDAD***
>
> *Artículo 36.- Objeto del Control Concentrado. La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva.*
>
> *Artículo 45.- Acogimiento de la Acción. Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad y pronuncien la anulación consecuente de la norma o*

*los actos impugnados, **producirán cosa juzgada**[5] y eliminarán la norma o acto del ordenamiento. Esa eliminación regirá a partir de la publicación de la sentencia.*

D. La cosa juzgada, no es mas que, el efecto impeditivo que, en un proceso judicial, ocasiona la preexistencia de una sentencia judicial firme, –decisión que contra ella no se le puede interponer ningún otro medio de impugnación, que permita ser variada o modificada-, dictada sobre el mismo objeto.

E. En este orden, la Suprema Corte de Justicia, su Sala Civil y Comercial, en su Sentencia No. 799, de fecha nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014), motivó su fallo, entre otros puntos como sigue:

> *Considerando, que el artículo 1351 del Código Civil dispone que "La autoridad de cosa juzgada no tiene lugar sino respecto de lo que ha sido objeto de fallo. Es preciso que la cosa demanda sea la misma; que la demanda se funde sobre la misma causa; que sea entre las mismas partes y formuladas por ellas y contra ellas, con la misma cualidad"; que ha sido juzgado en múltiples ocasiones por esta Sala Civil y Comercial de la Suprema Corte de Justicia, que para que la excepción de cosa juzgada pueda ser válidamente opuesta, no es necesario que la nueva acción contenga los términos y motivos precisos e idénticos a los incursos en la acción ya juzgada irrevocablemente, basta que lo haya sido virtual y necesariamente, resultando dicho principio aplicable a todo lo que los jueces hayan decidido implícita, pero básicamente, al emitir su sentencia; que, además, vale precisar que conforme a la doctrina jurídica, la causa de la demanda es la razón de la pretensión, o sea el fundamento inmediato del derecho deducido en juicio, se trata de la razón y el fundamento mismo del derecho, ya sea invocado expresamente o aceptado implícitamente; que, en vista de lo*

[5] Negrita y subrayado nuestro

expuesto se admite que una variante en el planteamiento jurídico no excluye la excepción de cosa juzgada puesto que el fundamento del derecho que se ventila en juicio no es tan solo el que invoca el actor, sino el derecho que rige la especie litigiosa, y ese fundamento lo debe buscar el juez aún fuera de las alegaciones de las partes, de manera tal que al desestimar una demanda el juez rechaza no solo la fundamentación jurídica del actor, sino también todas aquellas que, por distintos argumentos de derecho, habrían conducido hacia el mismo fin;

F. Asimismo, el Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones ha decidido que cuando una norma, decreto, resoluciones u ordenanzas haya sido declarada inconstitucional, si se le interpone otra acción directa de inconstitucionalidad, dicha acción deviene en inadmisible por cosa juzgada, tal como lo decidiera en la Sentencia TC/0188/14[6]:

10.1.2. En lo relativo al Decreto núm. 391-12 del veintinueve (29) de julio de dos mil doce (2012), el mismo fue declarado inconstitucional mediante la Sentencia TC/0127/13, dictada por el Tribunal Constitucional el dos (2) de agosto de dos mil trece (2013), ***por lo que resulta cosa juzgada constitucional***[7]*, en virtud de las disposiciones del artículo 45 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales; por dicho motivo, debe ser declarado inadmisible.*

G. En razón de que, igual que el caso de la especie, ya la referida norma[8] atacada en inconstitucionalidad había sido declarada inconstitucional por el propio Tribunal Constitucional[9] en una acción directa anterior, por lo que, había sido resuelta de manera definitiva e irrevocable por el Tribunal Constitucional y precedente

[6] De fecha veinte (20) de agosto del dos mil catorce (201$9
[7] Subrayado y negrita nuestro
[8] Acápite c), párrafo II, del artículo 5 de la Ley núm. 491-08 del 19 de diciembre de 2008, que modifica los artículos 5, 12 y 20, de la Ley núm. 3726 del 1953, sobre Procedimiento de Casación
[9] Sentencia TC/0489/15, de fecha seis (6) de noviembre de dos mil quince (2015)

vinculante[10], y conforme a la antes señalada norma legal y a los precedentes fijados por esta alta corte, es de clara evidencia que, la inadmisibilidad de la misma que originó la sentencia constitucional que ha motivado el presente voto salvado, deviene por ser cosa juzgada no por carecer de objeto.

H. En lo que se refiere a la carencia de objeto desarrollada por este Tribunal Constitucional, fue adoptada conforme a los preceptos legales establecidos tanto en la referida Ley 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y en su Reglamento Jurisdiccional[11] específicamente, en los artículos 7, literal 12) como en el 43 respectivamente, los cuales disponen lo siguiente:

> *Artículo 7.- **Principios Rectores**. El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores:*
> *(…)*
> *12) **Supletoriedad.** Para la solución de toda imprevisión, oscuridad[12], insuficiencia o ambigüedad de esta ley, se aplicarán supletoriamente los principios generales del Derecho Procesal Constitucional y sólo subsidiariamente las normas procesales afines a la materia discutida, siempre y cuando no contradigan los fines de los procesos y procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo.*
>
> *Artículo 43. **Derecho supletorio**: Para la solución de las imprevisiones del presente reglamento, se aplicarán supletoriamente los principios generales de derecho procesal constitucional y, subsidiariamente, las normas procesales afines a la materia discutida, por aplicación del principio de*

[10] Ley 137-11, Artículo 7.- **Principios Rectores.** El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores: (…)
13) **Vinculatoriedad.** Las decisiones del Tribunal Constitucional y las interpretaciones que adoptan o hagan los tribunales internacionales en materia de derechos humanos, constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.
[11] De fecha diecisiete (17) de diciembre del año dos mil catorce (2014)
[12] Subrayado nuestro

supletoriedad contenido en el artículo 7, numeral 12, de la Ley núm. 137-11.

I. Asimismo, somos de consideración que, es oportuno señalar que la propia sentencia constitucional que, de razón para presentar nuestro voto salvado, en el punto 10.3 relativo a la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, el cual afirma lo siguiente:

> *10.3. En este sentido, comprobada la existencia de una sentencia de este tribunal que decide con la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada la inconstitucionalidad de la norma atacada por la presente acción, la misma queda sin objeto. Es así que, tras haberse pronunciado la anulación y consecuente eliminación de la norma atacada del ordenamiento jurídico,* ***queda carente de objeto la presente acción directa de inconstitucionalidad***[13]*. (…)*

J. Además, creemos necesario consignar que la referida norma -artículo 44 de la Ley No. 834, que abroga y modifica ciertas disposiciones en materia de Procedimiento Civil y hace suyas las mas recientes y avanzadas reformas del Código de Procedimiento Civil Francés, de fecha 15 de julio de 1978-, fue acogida por el Tribunal Constitucional conforme por lo establecido en el referido Principio de Supletoriedad, -artículo 7.12) de la Ley 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales-, ya que, en la norma que rige la materia del procedimiento constitucional dominicano existe un vacío, en relación a los recursos de revisión constitucional, tanto contra las sentencias de amparo, como así también, en las decisiones jurisdiccionales, pero no así en la acciones directas de inconstitucionalidad, el caso de la especie, ya que la propia Ley 137-11, en su artículo 45 establece que, en caso de haber sido expulsada la norma, por haber sido declarada inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional, en caso de ser

[13] Negrita y subrayado nuestro

sometida nueva vez al control concentrado[14], dicha acción deviene en inadmisible por ser cosa juzgada no por carecer de objeto.

K. En consecuencia, conforme al desarrollo precedentemente señalado, la sentencia que ha motivado el presente voto salvado, ha debido declarar inadmisible la acción directa que nos ocupa por ser cosa juzgada no por carecer de objeto.

IV. POSIBLE SOLUCIÓN

Después del análisis previamente desarrollado, entendemos conforme a nuestro razonamiento a la cuestión planteada, manteniendo nuestra posición y criterio en el caso que ahora nos ha tocado conocer, en cuanto a que, estamos de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de los jueces del Tribunal Constitucional, en declarar inadmisible la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Ángela María Alíes Cedano y Francisco Yanyore Mena contra el acápite c), párrafo II, del artículo 5 de la Ley núm. 491-08, bajo la motivación de ser cosa juzgada no por la motivación de carecer de objeto.

Firmado: Rafael Díaz Filpo, Juez primer sustituto

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA ALBA LUISA BEARD MARCOS

1. 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

[14] Sección I, artículo 36 de la Ley 137-11 sobre el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), que establece: *"Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido",* presentamos un voto salvado, fundado en las razones que expondremos a continuación:

2. En la especie, la Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Viviendas (ACOPROVI), interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra la ley 6-86 en fecha veinticinco (25) de julio del año dos mil uno (2001), alegando que con motivo de la entrada en vigencia de la ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social de fecha nueve (9) de mayo del año dos mil uno (2001), se había configurado una doble tributación en los pagos a realizar con respecto a los obligaciones que imponen ambas normas, asunto que aún está pendiente de fallo desde entonces.

3. Ahora bien, aunque esta juzgadora comparte la solución dada por esta sentencia en el sentido de declarar inadmisible la acción directa en inconstitucionalidad por haberse interpuesto contra una ley respecto a la cual ya ha habido cosa juzgada en la Suprema Corte de Justicia, lo cual está contemplado por la Constitución.

4. Sin embargo, salva su voto respecto del análisis sobre la legitimación activa o calidad del accionante, el cual concluye estableciendo que éste cuenta con la calidad o la legitimación activa para accionar, en virtud de que: *"…ostenta la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al estar revestida de la condición de parte interesada bajo los términos de la Constitución de 1994. Este criterio se corresponde con el precedente constitucional que, en ese sentido, y en un caso análogo, estableció este tribunal en su sentencia TC/0013/12 fue parte del proceso judicial tramitado por ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia…".*

5. En ese orden de ideas, aunque en la especie y según la mayoría calificada de este plenario, el haber sido parte del proceso le otorga calidad o legitimación activa al recurrente para accionar otorga al accionante el *"interés legítimo y jurídicamente protegido",* nuestra posición jurídica al respecto, es que toda persona o ciudadano cuyos derechos y bienes estén regidos por la Constitución dominicana, tiene calidad o legitimación activa para interponer una acción directa de inconstitucionalidad.

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

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

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

8. La Constitución de la República del año mil novecientos noventa y cuatro (1994), en su artículo 46, define el principio de supremacía de la Constitución en los términos siguientes: *"Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución"*. (Cursivas nuestras).

9. El hecho de que el artículo 67, numeral 1, de la Constitución de 1994 - vigente al momento de la interposición de la acción - estableciera que la Suprema Corte de Justicia, como tribunal de control de constitucionalidad, era competente para conocer en única instancia: *"de la constitucionalidad de las leyes, a instancias del*

Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada." , disposición que en modo alguno puede interpretarse como una limitante respecto del derecho y la calidad que tiene cualquier persona o ciudadano dominicano para impugnar en inconstitucionalidad una norma infraconstitucional, y por demás, sobreponerse o limitar un principio de la trascendencia iusfundamental y normativo - que se erige como basamento de todo el sistema constitucional y que forma parte de las cláusulas petras de nuestra Carta Magna de mil novecientos noventa y cuatro (1994) - como lo es el principio de Supremacía de la Constitución por cuanto si la Constitución dispone que *"son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución",* este mandato le otorga legitimidad jurídica e interés legítimo a todo ciudadano dominicano para demandar o reclamar la expulsión de dicha norma del ordenamiento jurídico, sin que sea necesario que dicha persona tenga individualmente un derecho fundamental amenazado.

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

11. Estimamos que de la repetida disposición del artículo 67.1 de la Constitución de referencia -la de mil novecientos noventa y cuatro (1994)-, a la luz del principio de supremacía de la Constitución anteriormente citado, debe ser objeto de una interpretación abierta, extensiva, y no restrictiva o cerrada, lo cual se materializaría en la facultad de toda persona o ciudadano para impugnar una norma que considere inconstitucional; que directa o indirectamente, en lo inmediato o en lo mediato, genere o pudiere generar vulneraciones a disposiciones constitucionales, derechos fundamentales, y aún causar perjuicios en contra del propio Estado dominicano, o de segmentos poblacionales inconscientes de sus derechos constitucionales.

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

13. En definitiva, somos de opinión de que toda persona o ciudadano que esté regido por la Constitución dominicana, tiene legitimidad o calidad para velar por el respeto del orden constitucional y el principio de supremacía constitucional, pues según este propio plenario en su decisión núm. TC/0178/13, la supremacía constitucional es *"…un valor o principio del derecho constitucional que superpone la Constitución de un país en un estrato jerárquicamente superior al de todo el sistema jurídico del mismo, considerándola como ley suprema, la cual rige su ordenamiento legal"*, consideración que permite reforzar nuestro criterio de que toda persona se encuentra revestida de un interés legítimo a que una norma de aplicación general que la transgreda, sea impugnada y expulsada del ordenamiento jurídico, pues constituye la acción directa en inconstitucionalidad el mecanismo para garantizar, de forma efectiva la vigencia plena de la supremacía de la Constitución, del respeto de los derechos fundamentales y del Estado de derecho.

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

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

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

16. La estrecha relación entre Estado Democrático de Derecho, Soberanía, y participación ciudadana, se refleja igualmente en el artículo 2 de nuestra norma de normas del indicado año -1994-, que dispone que "*La soberanía nacional corresponde a1 pueblo, de quien emanan todos los poderes del Estado, los cuales se ejercen por representación.*"

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

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

19. Todo lo supra indicado coincide con un criterio jurisprudencial propio de la Suprema Corte de Justicia del año 1998 – en ese momento nuestro juzgador

constitucional - posteriormente variado, que reconocía el papel participativo del ciudadano en la verificación de la regularidad constitucional en el dictado de disposiciones legislativas adoptadas por el Estado, refiriéndonos el notable iuspublicista dominicano Eduardo Jorge Prats que:

"…al consagrar la Asamblea Revisora de la Carta Magna en 1994 el sistema de control concentrado de constitucionalidad (…) para conocer de la constitucionalidad de las leyes, es evidente que no está aludiendo a la ley en sentido estricto; esto es, a las disposiciones de carácter general y aprobadas por el Congreso Nacional y promulgadas por el Poder Ejecutivo, sino a la norma social obligatoria que emane de cualquier órgano de poder reconocido por la Constitución y las leyes, pues, aparte de que el artículo 46 no hace excepción ni distinción al citar los actos de los poderes públicos que pueden ser objeto de una acción en nulidad o inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia, como guardiana de la Constitución de la República y del respeto de los derechos individuales y sociales consagrados en ella, está en el deber de garantizar , a toda persona, a través de la acción directa, su derecho a erigirse en centinela de la conformidad de las leyes, decretos, resoluciones y actos en virtud del principio de la supremacía de la Constitución" . (S.C.J. No.1, del 6 de agosto de 1998. B.J 1053.4). (Subrayado nuestro).

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

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

22. En esta dirección, debemos subrayar lo que ya ha establecido este plenario - al margen de las disquisiciones procesales entre las que se encuentra el tema de la legitimación activa - en decisiones anteriores respecto a que se persigue respecto al fondo del control concentrado de constitucionalidad, sosteniendo este tribunal que *"lo que valora el tribunal, al enjuiciar la constitucionalidad de una ley, es que quede asegurada la supremacía de la Constitución y la conformidad con la misma de la ley"*, argumentando por lo tanto que *"…la acción de inconstitucionalidad es un mecanismo de control normativo abstracto de la constitucionalidad, o sea, se realiza con independencia de la aplicación concreta en la realidad, en los casos particulares, de la norma sujeta a examen, con lo cual este modo de control se diferencia del que es propio del amparo dado que en este último se verifica la substanciación de un juicio en que se dicta una sentencia que surte efectos exclusivamente en la esfera jurídica de quien participa en ese juicio. En cambio, en un proceso de acción directa en inconstitucionalidad el Tribunal se pronuncia en abstracto y con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la Constitución."*

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

respeto, prevalencia y superioridad del texto constitucional, debiéndose adoptar en República Dominicana el criterio iusconstitucional de la acción popular de inconstitucionalidad.

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

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

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

sentido de que la acción puede ejercerla cualquier persona, sino que su finalidad es satisfacer intereses de carácter general". (Subrayado nuestro).

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

> *"(...) esta legitimación popular, conocida en la doctrina germana como popularklage, fue tenida en cuenta por Kelsen, quien vino incluso a reconocer, ya a la altura de 1928, su superioridad teórica, al señalar que: ciertamente la mayor garantía sería la de establecer un actio popularis; el tribunal debería examinar la regularidad de los actos sujetos a su jurisdicción, en particular las leyes y reglamentos, ante la demanda de cualquiera. De este modo, el interés político en la eliminación de los actos irregulares vendría sin duda satisfecho del modo más pleno". (Subrayado nuestro)*

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

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

constitucional en el cual ha decidido vivir en sociedad, conforme el mandato dado al poder constituyente.

30. En síntesis, entendemos que todos los ciudadanos dominicanos son guardianes del texto constitucional, pues son los verdaderos depositarios y detentadores del poder político y de la soberanía nacional, y en este orden, si bien transfieren y delegan su representación tanto en originales y derivados, así como en legisladores, para que adopten el ordenamiento jurídico del Estado, esta delegación no implica la pérdida de su poder originario, que se manifiesta en la posibilidad de controlar la efectividad normativa, velar por el respeto y vigencia plena de los textos jurídicos adoptados, en especial de la norma suprema del Estado.

Conclusión

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

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

VOTO DISIDENTE 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, en el voto disidente plasmado a continuación.

V. Breve preámbulo del caso

1.1. La presente acción de inconstitucionalidad tiene por objeto varios artículos de la Ley núm. 6-86. Sin embargo, a este respecto es pertinente señalar que la Suprema Corte de Justicia, en virtud de las atribuciones que le reconocía el artículo 67.1 de la Constitución de 1994, ya había rechazado una acción similar mediante sentencia que declaró la conformidad de la Ley 6-86 con la señalada Norma Sustantiva. En efecto, mediante sus sentencias Nos. 14, 25 y 26, todas de fecha diecinueve (19) de julio del año dos mil (2000), la Suprema Corte de Justicia, como órgano competente del control concentrado de la constitucionalidad, en virtud de las atribuciones que le reconocía el indicado texto, decidió lo siguiente: " *Primero: Rechaza el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Jesús María Abreu Montero, contra la Ley núm. 6-86, que crea el Fondo de Pensiones, Jubilaciones y Servicios Sociales de los Trabajadores Sindicalizados de la Construcción y sus Afines y el Decreto núm. 683, del 5 de agosto de 1986*".

1.2. La accionante aduce que Ley núm. 6-86 del cuatro (04) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986) transgrede los siguientes textos de la Constitución de mil novecientos noventa y cuatro (1994) (en vigor al momento de la interposición de la presente acción):

Artículo 8.- *Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas:* ***(…) 5****. 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: no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que le perjudica.*

Artículo 9.- *Atendiendo a que las prerrogativas reconocidas y garantizadas en el artículo precedente de esta Constitución suponen la existencia de un orden correlativo de responsabilidad jurídica y moral que obliga la conducta del hombre en sociedad, se declaran como deberes fundamentales los siguientes:* ***(…) e.*** *Contribuir en proporción a su capacidad contributiva para las cargas públicas.*

VI. Motivos de nuestra discrepancia

2.1. La suscrita discrepa con la solución y las motivaciones adoptadas por el consenso para decretar la inadmisibilidad de la presente acción directa en inconstitucionalidad, las cuales conceden autoridad de la cosa juzgada constitucional a un caso que no reúne los presupuestos para adquirir tal carácter, por cuanto se trató de una sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia, en funciones de órgano de control constitucional, que rechazó la acción y declaró la conformidad con la Constitución de la disposición legal acusada.

2.2. En efecto, en relación a la indicada Ley núm. 6-86, la Suprema Corte de Justicia tuvo la oportunidad de pronunciarse con motivo de una acción directa en inconstitucionalidad, que fue rechazada mediante la Sentencia núm. 14, del diecinueve (19) de julio del año dos mil (2000), declarando, en consecuencia, dicha ley conforme a la Constitución. Esto fue reiterado por el referido tribunal en la

Sentencia núm. 25, del diecinueve (19) de julio de dos mil (2000), y la Sentencia núm. 26, del diecinueve (19) de julio de dos mil (2000) y, por ende, esta normativa continúa vigente en el ordenamiento jurídico nacional, por lo que no compartimos que se aplique en la especie el Art. 277 de la Constitución.

2.3. A tono con lo anterior se expresa el Art. 44 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011), cuando señala: "*Denegación de la acción. Las decisiones que denieguen la acción, deberán examinar todos los motivos de inconstitucionalidad que se hubieren alegado para fundamentarla. Únicamente surtirán efecto entre las partes en el caso concreto y no producirán cosa juzgada.*[15] *(...)*", de ahí que, la referida sentencia no ha causado respecto del juzgamiento de inconstitucionalidad de esa disposición el carácter de cosa juzgada.

2.4. Como se observa, la referida Sentencia núm. 14, del diecinueve (19) de julio del año dos mil (2000) y la subsecuentes son del tipo desestimatoria, por cuanto deniega la acción de inconstitucionalidad y declara conforma con la Constitución la disposición legal acusada, por lo que en los casos de esta naturaleza, la norma que fue atacada permanece vigente en el ordenamiento jurídico, razón por la cual no cabe hablar de cosa juzgada constitucional y mucho menos debe aplicarse una disposición constitucional concebida para otra clase de procesos, como es la revisión jurisdiccional de sentencia.

2.5. Cabe destacar que en las sentencias desestimatorias o de denegación de la acción, el carácter *erga omnes* de la cosa juzgada tiene una naturaleza relativa, ya que sus efectos solo se dan entre las partes en el caso concreto y no producen cosa juzgada. El hecho de que la sentencia que rechaza la acción en inconstitucionalidad y, en consecuencia, declara la norma cuestionada conforme con la Constitución no adquiera la autoridad de la cosa juzgada, supone que la norma de que se trate puede

[15] Subrayado es nuestro

volverse a cuestionar, aunque por motivos distintos, y pueda el Tribunal Constitucional conceder al asunto una interpretación distinta a aquella dada por el órgano que denegó la acción.

2.6. Sostenemos que este tribunal ha confundido dos procedimientos constitucionales distintos en la especie, razón por lo cual es preciso profundizar al respecto. En este sentido, el método que aplica esta sede constitucional para las acciones de inconstitucionalidad es un examen en abstracto, el cual consiste en una comparación entre dos normas (la constitucional y la legislativa) en la cual determinará los límites que pueda tener el legislador al expedir la regla, verificando mínimos formales y de fondo, lo que conduce a la corrección de aquellos errores o excesos cometidos por el legislador o por cualquier otra autoridad con vocación para crear normativas. En cambio, en los recursos de revisiones jurisdiccionales de sentencias el examen es en concreto, o sea, en estos existe un litigio determinado, con intereses contrapuestos, por lo cual la dialéctica del caso de que se trata tendrá, por lo general, un papel importante, contrario a lo que ocurre con las acciones de inconstitucionalidad, en las cuales se opera con total abstracción de la aplicación concreta del derecho.

2.7. De lo anterior se desprende que la finalidad del recurso de revisión no es otra que la de corregir o controlar las actuaciones del Poder Judicial [16] efectuando un control constitucional de las decisiones judiciales[17]. En cambio, la acción de inconstitucionalidad constituye un control al poder de configuración de disposiciones normativas de alcance general, de conformidad con el artículo 185.1 de la Constitución (leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas), razón por la cual estando este Tribunal apoderado de una acción de inconstitucionalidad contra una norma que está vigente en el ordenamiento jurídico, como ocurre en la especie, no ha debido aplicarle una disposición ajena al procedimiento del cual se

[16] El Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer los recursos de revisión contra decisiones del Tribunal Superior Electoral.
[17] Ver Sentencias núms. TC/0053/12 y TC/0060/13 del Tribunal Constitucional de República Dominicana.

encuentra apoderado, dado que el artículo 277 de la Constitución fue concebido para limitar el alcance controlador del Tribunal Constitucional respecto de los recursos de revisión de sentencias jurisdiccionales.

2.8. Cónsono con todo lo anterior, este Tribunal había externado su criterio respecto a la cosa juzgada constitucional, y en su Sentencia TC/0027/12 del 5 de julio de 2012, decidió conocer el fondo de la acción en inconstitucionalidad de que estaba apoderado, a pesar de que la Suprema Corte de Justicia en funciones de órgano de control constitucional había resuelto sobre una acción contra la Resolución No. 64-95 del 27 de marzo de 1995, dictada por la otrora Secretaria de Estado de Industria y Comercio, estableciendo que:

> *7.4. Las decisiones dictadas por la Suprema Corte de Justicia con relación al presente caso, conforme a la historia procesal antes referida, no se pronunciaron sobre el fondo de la acción de inconstitucionalidad; dicho órgano tan sólo se limitó a pronunciar la inadmisibilidad conforme se desprende en los numerales 3.3 y 3.5 de esta misma sentencia. Bástenos remitirnos al artículo 45 de la Ley No. 137-11 antes indicada, para percatarnos de que se precisa de un pronunciamiento sobre el fondo y de acogimiento de la acción de inconstitucionalidad*[18] *para que pueda producir cosa juzgada. De ahí que no cabe hablar de cosa juzgada en el presente caso*[19].

2.9. También, en la Sentencia No. TC/-158/13 este tribunal se refirió a la noción de cosa juzgada constitucional, otorgando tal carácter a las decisiones de acogimiento de la acción. En este sentido, en la referida sentencia estableció que:

> *"9.4. En tal virtud y en atención a las anteriores consideraciones, este tribunal, al constatar que la Sentencia TC/110/13, de fecha cuatro (4) de*

[18] Subrayado es nuestro.
[19] Sentencia TC/0027/12 del Tribunal Constitucional de la República Dominicana de fecha 5 de julio de 2012, p.8.

julio de dos mil trece (32013), acogió una acción de inconstitucionalidad respecto de las mismas normas impugnadas en el presente proceso, procede en consecuencia a declarar inadmisible la misma por existir cosa juzgada constitucional respecto del fallo señalado, de acuerdo con las disposiciones del artículo 45 de la ley Núm. 137-11".

2.10. En adición a lo anterior, y sin renunciar a nuestra posición de que no debe aplicarse el artículo 277 de la Constitución a un caso de acción directa de inconstitucionalidad, resulta manifiestamente verificable, que este tribunal tampoco ofrece las motivaciones que permitan determinar que exista o no *identidad petitum* y de *causa petendi* en la especie, limitándose a exponer *"a este respecto es pertinente señalar que la Suprema Corte de Justicia, en virtud de las atribuciones que le reconocía el artículo 67.1 de la Constitución de 1994, ya había rechazado una acción similar mediante sentencia que declaró la conformidad de la ley 6-86 con la señalada Norma Sustantiva. En efecto, mediante sus sentencias Nos. 14, 25 y 26, todas de fecha diecinueve (19) de julio del año dos mil (2000), la Suprema Corte de Justicia, como órgano competente del control concentrado de la constitucionalidad, en virtud de las atribuciones que le reconocía el indicado texto, decidió lo siguiente: " Primero: Rechaza el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Jesús María Abreu Montero, contra la Ley núm. 6-86, que crea el Fondo de Pensiones, Jubilaciones y Servicios Sociales de los Trabajadores Sindicalizados de la Construcción y sus Afines y el Decreto núm. 683, del 5 de agosto de 1986".*

2.11. De las consideraciones antes externadas, no compartimos el criterio empleado por el tribunal, en el sentido de aplicar a un caso de acción directa en inconstitucionalidad, la prohibición establecida en el artículo 277 de la Constitución de la República Dominicana, pues con ello se incurre en el peligro de que normas inconstitucionales permanezcan vigentes en el ordenamiento jurídico, sin que este tribunal ejerza su papel de guardián de la Constitución y protector de los derechos fundamentales.

Conclusión: En vista de lo antes expuesto, la suscrita sostiene que el consenso debió examinar los méritos de la presente acción directa en inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Constructores y Promotores de Viviendas (ACOPROVI), contra la Ley No. 6-86, que establece la especialización del 1% sobre el valor de todas las obras construidas en el territorio nacional, incluyendo las del Estado, para la creación de un fondo común de Servicios Sociales; Pensiones y Jubilaciones a los Trabajadores Sindicalizados del Área de la Construcción y todas sus ramas afines, de fecha cuatro (4) de marzo de mil novecientos ochenta y seis (1986), por cuanto la referida Sentencia No. 14, del diecinueve (19) de julio del año dos mil (2000) y subsecuentes, dictada por la Suprema Corte de Justicia no expulsaron dicha norma del ordenamiento jurídico y por ende se mantiene vigente, por tanto, debió determinar que no existían motivos para un nuevo examen.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

Julio José Rojas Báez
Secretario