



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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0088/19**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2019-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda, a la Emisión y Colocación de Valores Internos de Deuda Pública, de veintiséis (26) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiún (21) días del mes de mayo 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 Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional



**República Dominicana**  
**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 norma impugnada**

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta contra la Ley núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la Emisión y Colocación de Valores Internos de Deuda Pública, del veintiséis (26) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), la cual dispone lo siguiente:

*ARTÍCULO 1. Objeto de la ley. Esta ley tiene por objeto otorgar la aprobación congresual al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, para la emisión y colocación de valores internos de deuda pública.*

*ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación. El ámbito de aplicación de esta ley es para todo el territorio nacional.*

*ARTÍCULO 3. Emisión y Colocación. Se autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la emisión y colocación de valores de deuda pública por hasta un monto de ciento noventa mil noventa millones trescientos noventa mil pesos dominicanos con 00/100 (RD\$190,090,390,000.00) o su equivalente en moneda extranjera.*

*PÁRRAFO: El monto de la emisión aprobada mediante la presente ley se podrá incrementar en caso de producirse alguna modificación en la composición de la partida de fuentes financieras de hasta doscientos treinta y un mil ochocientos ochenta millones cuarenta y ocho mil novecientos*



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

*sesenta y seis pesos dominicanos con 00/100 (RD\$231,880,048,966.00), valor contemplado para las fuentes financieras en la Ley de Presupuesto General del Estado del año 2019. En ningún caso este incremento supondrá un aumento del total del monto de las fuentes financieras aprobadas para financiar el Presupuesto General del Estado 2019.*

*ARTÍCULO 4. Mercado de Emisión y Colocación. Se autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, para que atendiendo a la favorabilidad de las condiciones financieras del mercado, pueda disponer la emisión y colocación de una parte o de la totalidad de los valores de deuda pública referidos en el artículo anterior, en los mercados internacionales o en el mercado doméstico de capitales, en pesos dominicanos o en la moneda de la emisión y colocación que resulte más favorable al país.*

*ARTÍCULO 5. Definiciones. Para los fines de esta ley se establecen las siguientes definiciones:*

*1. Aspirante a creador de mercado: Bancos múltiples, puestos de bolsa, asociaciones de ahorros y préstamos y cualquier otra entidad que haya sido autorizada por la Dirección General de Crédito Público, que pueda concursar, mediante un sistema de calificación y clasificación, por un puesto para ser creador de mercado.*

*2. Compra anticipada de valores: Consiste en la compra de valores en poder de los tenedores, antes de su vencimiento, por un monto y precio que puede o no ser previamente determinado.*

*3. Consolidación: Consiste en la transformación de una o más partes de la deuda pública interna, a mediano o corto plazo, en deuda a largo plazo, con lo cual se podrán modificar las condiciones financieras.*



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

4. *Conversión: Consiste en el cambio de uno o más valores, por otro u otros nuevos representativos del mismo capital adeudado, con lo cual se podrán modificar los plazos y demás condiciones financieras.*

5. *Creador de mercado: Bancos múltiples, puestos de bolsa, asociaciones de ahorros y préstamos y cualquier otra entidad autorizada por la Dirección General de Crédito Público, designados mediante un sistema de calificación y clasificación, para que asuman la función de realizar la comercialización, cotización diaria de precios de compra y de venta, ejecución de operaciones financieras autorizadas con Valores de Deuda Pública, con el fin de desarrollar el mercado secundario de dichos Títulos Valores.*

6. *Deuda pública: Endeudamiento que resulta de las operaciones de crédito público, de acuerdo con lo establecido en la Ley núm. 6-06, sobre Crédito Público.*

7. *Emisor diferenciado: Hace referencia al Ministerio de Hacienda, entidad que de conformidad con el artículo 49 de la Ley núm.249-17, sobre el Mercado de Valores, no requiere autorización de la Superintendencia del Mercado de Valores de la República Dominicana, no obstante el Ministerio de Hacienda deberá presentar informaciones sobre los valores emitidos para inscribirlos en el registro del mercado de valores y productos.*

8. *Entidad de custodio: toda entidad que ofrezca los servicios de Depósito Centralizado de Valores, al amparo de las disposiciones legales y reglamentarias establecidas para tales fines.*

9. *ISIN: Código de Identificación Internacional, por sus siglas en inglés (International Securities Identification Number) otorgado a los valores*



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

*objeto de la presente ley por la entidad competente.*

*10. Oferta orimaria: Colocación de valores en el mercado por primera vez.*

*11. Valor: Derecho o conjunto de derechos de contenido esencialmente económico, libremente negociables, que incorporan un derecho literal y autónomo y que se ejercita por su portador legitimado, quedando comprendidos dentro de este concepto los instrumentos derivados que se inscriban en el Registro del Mercado de Valores.*

*ARTÍCULO 6. Modalidad de colocación. La modalidad de colocación del monto de la emisión de los valores que se aprueba mediante la presente ley estará determinada por el Ministerio de Hacienda.*

*PÁRRAFO I: En los casos en que la colocación de los valores se realice en el mercado local, se podrá efectuar a través de subastas o mediante colocaciones directas.*

*PÁRRAFO II: Para los casos en que la colocación se realice en forma directa, deberá ser aprobada mediante resolución motivada del Ministro de Hacienda.*

*ARTÍCULO 7. Colocaciones dentro del ejercicio presupuestario. El monto aprobado por esta ley deberá ser colocado dentro del ejercicio presupuestario correspondiente al año 2019, de acuerdo con la programación dispuesta por el Ministro de Hacienda, a propuesta de la Dirección General de Crédito Público.*

*PÁRRAFO I: En caso de que al cierre del ejercicio presupuestario del año 2019 exista un remanente de deuda pública por colocar, previo a su*



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

*utilización, se deberá solicitar al Poder Legislativo la autorización de colocación en el Presupuesto General del Estado del ejercicio presupuestario que corresponda.*

*PÁRRAFO II: En caso de que previo al ejercicio presupuestario del año 2019 se presentasen condiciones de mercado favorables para el país, se podrá realizar una colocación del monto aprobado, parcial o total, como pre-financiamiento del Presupuesto General del Estado para el año 2019.*

*ARTÍCULO 8. Valores del mercado local. Para los casos de los valores colocados en el mercado local, las características financieras y sus regímenes tributarios y de registro, serán los siguientes:*

*1. Los valores autorizados mediante la presente ley deberán ser colocados bajo las mejores condiciones de tasas de interés del mercado. Las características financieras, como la periodicidad de pago de intereses, base de cálculo de intereses, tasa de interés cupón y denominación, se especificarán en cada Serie-Tramo, la cual será indicada en el anuncio de oferta pública.*

*2. La amortización de los valores que se colocan en el marco de esta ley se podrá realizar al vencimiento o fraccionada, y se especificará en el anuncio de oferta pública, pero en ningún caso podrá ser inferior al plazo de un año a partir de la emisión.*

*3. Los valores serán libremente negociables en el mercado secundario, bursátil y extrabursátil contemplados en la Ley de Valores de la República Dominicana y en el Mercado de Negociación de Títulos Valores de Deuda Pública del Ministerio de Hacienda, administrado por la Dirección General de Crédito Público.*



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

*4. El Ministerio de Hacienda, en su condición de emisor diferenciado, podrá crear y administrar, por medio de la Dirección General de Crédito Público, un Mercado de Negociación de Títulos Valores de Deuda Pública, exclusivamente para entidades autorizadas por la Dirección General de Crédito Público como Creadores de Mercado y Aspirantes a Creadores de Mercado, las cuales estarán sujetas a la normativa vigente, emitida por el Ministerio de Hacienda.*

*5. Los valores emitidos poseerán un Código de Identificación Internacional denominado ISIN, por sus siglas en el idioma inglés.*

*6. Los valores emitidos por el Ministerio de Hacienda serán inscritos en el Registro de Mercado de Valores y de Productos de la Superintendencia de Mercado de Valores, de acuerdo con lo establecido en la Ley núm.249-17, que regula el Mercado de Valores de la República Dominicana.*

*7. Los valores emitidos por el Estado dominicano, a través del Ministerio de Hacienda, serán registrados en un Sistema de Registro Electrónico de Valores, que el Ministerio de Hacienda designe y aplique de conformidad con la legislación vigente en la República Dominicana.*

*8. Los valores serán custodiados en la entidad de custodio que el Ministerio de Hacienda designe y aplique, de conformidad a la legislación vigente en la República Dominicana.*

*9. El principal y los intereses de los valores que se emitan por el Ministerio de Hacienda estarán exentos de toda carga impositiva o cualquier clase de impuestos, tasas, recargos, arbitrios, honorarios o contribución pública, gubernamental o municipal.*



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

*10. La enajenación de valores emitidos por el Estado dominicano, mediante la presente ley, sea de manera gratuita u onerosa, estará exenta del pago del Impuesto sobre la Renta aplicado a la ganancia de capital, según lo establecido en el Código Tributario y sus modificaciones. En consecuencia, la referida enajenación podrá ser objeto de toda clase de operaciones, sin necesidad de permiso ni autorización alguna.*

*11. Los valores serán aceptados como garantía o fianza por el Estado dominicano, sus organismos autónomos y descentralizados, el Distrito Nacional y los municipios. Asimismo, los valores podrán ser utilizados por las compañías de seguros para la composición de sus reservas técnicas, de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley núm.146-02, de igual modo como instrumentos de inversión para las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y los fondos que administran.*

*12. El valor facial de los valores, una vez se encuentren vencidos, podrá ser utilizado para el pago de impuestos sobre la renta por parte de sociedades legalmente constituidas en República Dominicana, siempre que éstas estén al día con todos sus compromisos fiscales frente al Estado dominicano.*

*Artículo 9. Valores del mercado internacional. Para el caso de los valores colocados en el mercado internacional, las características financieras y sus regímenes tributarios y de registro serán los siguientes:*

*1. La fecha de emisión de cada Serie-Tramo de los valores será indicada en el anuncio de oferta pública.*

*2. La forma de colocación y adjudicación de la oferta primaria de los valores será mediante las condiciones normalmente utilizadas en los mercados*



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

*externos o de acuerdo a la legislación en la que se suscriba la emisión.*

*3. Los valores autorizados mediante la presente ley deberán ser colocados bajo las mejores condiciones de tasas de interés del mercado. Las características financieras, como la periodicidad de pago de intereses, base de cálculo de intereses, tasa de interés cupón y denominación, se especificarán en cada Serie-Tramo, la cual será indicada en el anuncio de oferta pública.*

*4. La amortización de los valores se podrá realizar al vencimiento o fraccionada, y se especificará en el anuncio de oferta pública, bajo las distintas modalidades de oferta pública que apliquen, de acuerdo a la legislación donde se suscriba la emisión. Sin embargo, en ningún caso este plazo podrá ser menor a cinco (5) años para los bonos denominados en moneda extranjera ni menor a un (1) año para los bonos denominados en pesos dominicanos.*

*5. Los valores serán libremente negociables en el mercado secundario, bursátil y extrabursátil, contemplado en la Ley de Valores de la República Dominicana y en el Mercado de Negociación de Valores de Deuda Pública del Ministerio de Hacienda, administrado por la Dirección General de Crédito Público, al cual hace referencia esta ley.*

*6. El principal y los intereses de los valores que se emitan por el Ministerio de Hacienda, al amparo de esta ley, estarán exentos de cualquier clase de impuestos, derechos, tasas, recargos, arbitrios, honorarios o contribución pública gubernamental o municipal.*

*7. Los valores emitidos poseerán un Código de Identificación Internacional denominado ISIN, por sus siglas en el idioma inglés.*



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

8. *Los valores emitidos por el Ministerio de Hacienda serán inscritos en el Registro del Mercado de Valores, que el Ministerio de Hacienda designe y aplique, de acuerdo a la legislación donde se suscriba la emisión.*

9. *Los valores serán registrados electrónicamente en un Sistema de Registro Electrónico de Valores, que el Ministerio de Hacienda designe y aplique, de acuerdo a la legislación donde se suscriba la emisión.*

10. *Los valores serán custodiados en la Entidad de Custodio, que el Ministerio de Hacienda designe y aplique, de acuerdo a la legislación donde se suscriba la emisión.*

*ARTÍCULO 10. Administración de pasivos. Se autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar operaciones de manejo, administración y/o gestión de pasivos durante el año 2019, por hasta el diez por ciento (10%) de la deuda del sector público no financiero, que tengan como objetivo reducir el monto y/o servicio de la deuda externa e interna del sector público no financiero, a través de emisiones de títulos de deuda para canjear o recomprar pasivos de deuda del sector público no financiero. Los valores de deuda a ser emitidos, en pesos dominicanos o en moneda extranjera, se harán al plazo más conveniente al perfil de vencimiento de la deuda del sector público no financiero.*

*PÁRRAFO I: Estas operaciones deberán ser aprobadas por el Poder Ejecutivo, previa opinión favorable del Consejo de la Deuda Pública e informadas al Congreso Nacional, en los informes trimestrales sobre el Crédito Público elaborados por el Ministerio de Hacienda.*

*PÁRRAFO II: Entre las operaciones de administración de pasivos que puede*



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

*realizar el Ministerio de Hacienda se encuentran la conversión, la consolidación y la compra anticipada de valores, entre otras.*

*PÁRRAFO III: Estas operaciones de administración de pasivos no podrán ser de ejecución obligatoria a los tenedores de los valores sobre los cuales se quiera aplicar cierto tipo de operación. Es decir, el tenedor del valor solo podrá participar voluntariamente en la operación.*

*PÁRRAFO IV: Para estos fines, el Ministerio de Hacienda podrá utilizar entidades financieras nacionales o extranjeras, tales como bancos comerciales, puestos de bolsa, asociaciones de ahorros y préstamos, figuras de Creadores de Mercado y Aspirante a Creadores de Mercado u otras autorizadas por la Dirección General de Crédito Público. El precio de rescate de un valor podrá ser igual, inferior o superior a su valor PAR, según las condiciones que predominen en los mercados financieros nacionales o extranjeros.*

*PÁRRAFO V: El Ministerio de Hacienda, por medio de la Dirección General de Crédito Público, determinará el medio para realizar estas operaciones.*

*PÁRRAFO VI: En caso de que el ofrecimiento de los tenedores de valores sobrepase el monto demandando por el Ministerio de Hacienda, se aplicará el prorrateo entre las posturas de los tenedores.*

*PÁRRAFO VII: Se autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar las modificaciones presupuestarias correspondientes en los casos que resulten necesarias, cuando se lleven a cabo algunas de las operaciones previstas en el presente artículo.*

*ARTÍCULO 11. Transferencia. Los recursos provenientes de esta emisión*



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

*deberán ser transferidos a la Tesorería Nacional, entidad que deberá ejecutar las estrategias financieras que permitan minimizar el costo de acarreo (cost of carry) generado por la operación.*

*ARTÍCULO 12. Entrada en vigencia. La presente ley entrará en vigencia después de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la República.*

## **2. Pretensiones de los accionantes**

2.1. El veinticuatro (24) de enero de dos mil diecinueve (2019), los accionantes, señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero depositaron ante la Secretaría de este tribunal constitucional una instancia mediante la cual promueven que se declare la nulidad de la Ley núm. 64-18, por supuesta violación de los artículos 2, 4, 40.15, 76, 93.1 literales i) y j), 98, 128.2 literal d) y 234 de la Constitución dominicana, los cuales rezan de la manera siguiente:

*Artículo 2.- Soberanía popular. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o en forma directa, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes.*

*Artículo 4.- Gobierno de la Nación y separación de poderes. El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las*



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

*cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.*

*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 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;*

*Artículo 76.- Composición del Congreso. El Poder Legislativo se ejerce en nombre del pueblo por el Congreso Nacional, conformado por el Senado de la República y la Cámara de Diputados.*

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

*1) Atribuciones generales en materia legislativa:*

*(...)*

*i) Votar anualmente la Ley de Presupuesto General del Estado, así como aprobar o rechazar los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo;*

*j) Legislar cuanto concierne a la deuda pública y aprobar o desaprobado los créditos y préstamos firmados por el Poder Ejecutivo, de conformidad con esta Constitución y las leyes;*

*Artículo 98.- Discusiones legislativas. Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere*



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

*declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas.*

*Artículo 128.- Atribuciones del Presidente de la República. La o el Presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado.*

*(...)*

*2) En su condición de Jefe de Gobierno tiene la facultad de:*

*(...)*

*d) Celebrar contratos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso Nacional cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de bienes del Estado, al levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general, de acuerdo con la Constitución. El monto máximo para que dichos contratos y exenciones puedan ser suscritos por el Presidente de la República sin aprobación congresual, será de doscientos salarios mínimos del sector público;*

*Artículo 234.- Modificación del presupuesto. El Congreso podrá incluir nuevas partidas y modificar las que figuren en el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado o en los proyectos de ley que eroguen fondos sometidos por el Poder Ejecutivo, con el voto de las dos terceras partes de los presentes de cada cámara legislativa.*

*Párrafo.- Una vez votada la Ley de Presupuesto General del Estado, no podrán trasladarse recursos presupuestarios de una institución a otra sino en virtud de una ley que, cuando no sea iniciada por el Poder Ejecutivo, deberá tener el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara legislativa.*



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

2.2. Por tales razones, los accionantes solicitan al Tribunal Constitucional lo siguiente:

*PRIMERO: DECLARAR buena y válida la presente acción en inconstitucionalidad de la Ley No. 64-18 por haberse hecho de acuerdo a las disposiciones legales;*

*SEGUNDO: DECLARAR la Ley No. 64-18 contraria a la Constitución y en consecuencia DECLARAR SU NULIDAD;*

*TERCERO: DECLARAR la presente instancia libre de costas en aplicación del artículo 72 de la constitución y los artículos 6 y 66 de la Ley No. 137-11.*

*CUARTO: DISPONER la publicación de la sentencia a intervenir en el Boletín del Tribunal Constitucional.*

### **3. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes**

Los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero pretenden que se declare la nulidad de la Ley núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la emisión y colocación de valores internos de deuda pública, alegando lo que se resume a continuación:

#### **3.1. En cuanto a la calidad o legitimación activa:**

*Los accionantes somos ciudadanos dominicanos que, además, cumplimos con la obligación establecida en el artículo 75-6 de la Constitución, de*



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

*contribuir al financiamiento del gasto público, mediante el pago de los impuestos establecidos por la ley; tenemos el sobrado y legítimo interés en que las leyes se adopten conforme a los cánones constitucionales para preservar el estado de derecho en nuestro país.*

3.2. En cuanto a la alegada violación a los artículos 2 y 98 de la Constitución:

*El derecho de los legisladores a participar debidamente edificados, con voz y voto en todas y cada una de las sesiones ordinarias y extraordinarias de sus respectivas cámaras, es un derecho fundamental que resulta de los artículos 2 y 93 de la Constitución, por lo que ninguna norma infra constitucional, puede contravenir ni obliterar ese derecho. Resultando nula cualquier disposición en ese sentido.*

*Resultaría irracional negar a los legisladores el derecho a ser informados previamente de los asuntos de los cuales ellos deberán decidir para cumplir con el mandato de representar al pueblo en el proceso de aprobación de la Ley. Precisamente, la propia Constitución consagra el principio de razonabilidad en el artículo 40.15 cuando dice: 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".*

*No puede haber dudas de que la finalidad del artículo 98 de la Constitución es la de asegurar que la ley sea el resultado de un proceso de discusión amplia con el tiempo necesario para que los legisladores puedan hacer el mejor análisis del proyecto y de las consecuencias de la aplicación de la ley.*

*Tampoco habría espacio para el cuestionamiento de que la única forma de lograr ese cometido, es facilitando la participación de los legisladores en el proceso de elaboración de las leyes, para lo cual resulta imprescindible la*



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

*información de los temas a tratar y el plazo necesario para la comparecencia a las cámaras.*

*En lo que respecta a la elaboración de la ley, el artículo 98 de la Constitución expresa: "Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutiva".*

*Como se puede leer, la segunda parte de ese artículo dice: "En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas." De acuerdo a esta disposición, el proyecto de ley declarado de urgencia debe ser conocido en dos sesiones consecutivas, lo cual no significa que deban ser el mismo día, pues entonces se estaría eliminando el plazo de la "reflexión" a que se refirió la Suprema Corte de Justicia.*

*Resultaría ilógico pensar que el constituyente ha querido acelerar el conocimiento de la ley declarada de urgencia en desmedro y sacrificando los atributos que debe tener toda ley, los cuales sólo se consiguen respetando el derecho de la población a través de sus representantes, de participar en cada uno de los pasos que lleven a su aprobación definitiva.*

*Como se ve, la elaboración de las leyes en nuestro país siempre ha estado precedida de un período de tiempo que, nuestra Suprema Corte de Justicia en su sentencia No. 1 del 3 de enero del 2010 dictada con ocasión del conocimiento de un recurso de inconstitucionalidad contra la ley aprobada por ambas cámaras que declaró la necesidad de la reforma constitucional, llamó: "día libre para la reflexión".*



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

*Sin embargo, para la aprobación de la Ley No. 64-18 los legisladores no tuvieron en cuenta ese criterio y celebraron en cada cámara en un mismo día, una sesión ordinaria que aprobó la ley en primera lectura y otra sesión extraordinaria que la aprobó en segunda lectura.*

*La forma en que fue aprobada por el Senado la Ley No. 64-18 la hace ipso facto nula de toda nulidad, pero resulta que esta aprobación no solamente violó la segunda parte del artículo 98 de la Constitución, sino que desconoció además el propio reglamento interno del Senado.*

*La aprobación de la Ley No.64-18 por el Senado en dos sesiones celebradas el mismo día, desconoció el derecho que tienen los senadores a conocer con debida antelación el orden del día de las reuniones y a participar con voz y voto en todas las sesiones de ese órgano legislativo.*

*Al igual que el Senado, la Cámara de Diputados aprobó la Ley No. 64-18 en dos sesiones celebradas el mismo día 21 de diciembre del 2018, con la ausencia de treinta y un (31) diputados quienes no fueron informados de la celebración de la sesión extraordinaria, incurriendo así en la misma violación constitucional.*

*Es muy posible que los diputados hayan aprobado la Ley No. 64-18 en dos sesiones el mismo día argumentando que el artículo 63 de su reglamento lo permite... Pero el referido artículo del reglamento desconoce el artículo 98 de la Constitución y viola el derecho constitucional de los diputados ausentes a participar en todas las sesiones y a ser informados previamente del orden del día de las sesiones, por lo que resulta nulo y no puede tener ningún tipo de validez ni aplicación.*



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

3.3. En cuanto a la alegada violación al artículo 40 numeral 15 de la Constitución (principio de razonabilidad)

*El artículo 40 de la Constitución al hablar del derecho a la igualdad y la seguridad personal dejó establecido el principio de razonabilidad de la ley al expresar: "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.*

*Resulta que al conocer en primera lectura la Ley No. 64-18 el Senado la declaró de urgencia, pero no motivó ni dio razones que justificaran esa urgencia. Así, sin ninguna motivación ni argumentación, la misma fue conocida y aprobada en primera lectura y a renglón seguido, en una sesión extraordinaria convocada inmediatamente, la misma fue aprobada en segunda lectura. Lo mismo sucedió en la Cámara de Diputados.*

*Ese proceder rompe el principio de razonabilidad de la ley establecido en el numeral 15 del artículo 40 de la Constitución, toda vez que, si la ley "solo puede ordenar lo que es justo y útil", es imprescindible que la propia ley diga porque es justo y porque es útil lo que ella dispone.*

*Del mismo modo, la ley debe señalar lo justo y útil del procedimiento utilizado para su aprobación. De nada valdría que la ley fuera justa y útil si la misma fue aprobada a través de procedimientos no idóneos, como sería una declaratoria de urgencia con la única finalidad de burlar el procedimiento ordinario que la Constitución exige para la aprobación de la ley. Admitir la posibilidad de la declaratoria de urgencia sin motivación es dar espacio al capricho y a la arbitrariedad.*



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

3.4. En cuanto a la alegada violación a los artículos 4, 93, 128-2-d) y 234 de la Constitución al desconocer el principio de separación e indelegabilidad de los poderes del Estado.

*El artículo 4 de la Constitución al hablar del Gobierno del país consagra el principio de la separación e Indelegabilidad de los poderes señalando: "Artículo 4.- (...). Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes."*

*Como se puede apreciar con la lectura de ese artículo, el mismo no sólo dispone que los "tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones"; sino que, al mismo tiempo, establece que "Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones". Pero, además, señala que sus atribuciones "son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes*

*Esta separación de los Poderes del Estado no es una ocurrencia graciosa, sino que descansa en el interés del constituyente de que la delegación de la soberanía en esos poderes quede sometida a un sistema de "frenos y contrapeso" que no desvirtúen el mandato popular.*

*En la práctica se ha podido comprobar como el Poder Ejecutivo tiene cada vez más, la tendencia a usurpar o hacerse atribuir directamente o a través de subterfugios jurídicos, poderes que corresponden a los otros poderes del Estado. El caso más frecuente es cuando el Poder Ejecutivo tiende a hacerse otorgar atribuciones que son propias del Poder Legislativo. Tal como es el caso que nos ocupa.*



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

*Queda claro que corresponde al Congreso Nacional: (i) Aprobar el presupuesto y los gastos extraordinarios del Estado; (ii) Aprobar los créditos y préstamos del Poder Ejecutivo; (iii) Aprobar los contratos celebrados por el Poder Ejecutivo que afecten las rentas nacionales, enajenen bienes estatales, conlleven empréstitos o contengan exenciones de impuestos.*

*El artículo 3 de la Ley No. 64-18 se lee como sigue: "ARTÍCULO 3. Emisión y Colocación. Se autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la emisión y colocación de valores de deuda pública por hasta un monto de ciento noventa mil noventa millones trescientos noventa mil pesos dominicanos con 00/100 (RD\$190,090,390,000.00) o su equivalente en moneda extranjera.*

*Se puede ver que la parte capital del artículo 3 autoriza al Poder Ejecutivo a emitir y colocar valores de deuda pública por hasta (RD\$190,090,390,000.00) o su equivalente en moneda extranjera y que el párrafo más adelante, sostiene que ese monto se podrá incrementar hasta la suma de (RD\$231,880,048,966.00). El artículo 8 por su parte, establece las exenciones impositivas de que gozaran esos valores.*

*Si la Ley No. 61-18 que aprobó el Presupuesto General de la Nación para el año 2019 estableció que ese presupuesto sería financiado con empréstitos de deuda pública de hasta RD\$231 y en esta ley No. 64-18 el Congreso sólo aprobó emitir valores de deuda por a los cuales otorgo al mismo tiempo exenciones impositivas, se hace imperativo que la emisión de los nuevos valores que excedan esa suma sea también autorizada por el Congreso Nacional.*



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

*Sin embargo, el párrafo del artículo 3 de la mencionada Ley 64-18 deja en manos del Poder Ejecutivo el aumento y la emisión de esos nuevos valores de deuda pública (que superen el valor autorizado de (RD\$190,090,390,000.00) ...*

*Pero resulta que autorizar al Poder Ejecutivo a emitir esos nuevos valores (que se beneficiarían además de la exención fiscal) sin una nueva autorización del congreso, constituye una delegación de los poderes que el artículo 93, numeral 1, literales i) y j) y numeral 2, literal d) del artículo 128 de la Constitución otorgan al Congreso Nacional, todo lo cual prohíbe el artículo 4 de esa misma Constitución.*

*Del mismo modo, el artículo 10 de la referida ley No. 64-18 viola el artículo 4 de la Constitución cuando da facultad al Poder Ejecutivo para emitir valores de deudas en pesos dominicanos o monedas extranjeras hasta el diez por ciento (10%) de la deuda del sector público no financiero.*

*La autorización otorgada ... permite al Poder Ejecutivo, sin ningún tipo de limitación, hacer las modificaciones presupuestarias que considere de lugar, lo cual le permitiría hacer inclusive, transferencias de recursos presupuestarios de una institución a otra. Con lo cual obviamente se burla el párrafo del artículo 234 de la Constitución.*

#### **4. Intervenciones oficiales**

En el presente caso se produjo la intervención del Senado de la República, la Cámara de Diputados y el procurador general de la República.



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

**4.1. Opinión del Senado de la República**

4.1.1. El Senado de la República, mediante su opinión depositada el primero (1°) de marzo de dos mil diecinueve (2019), alega lo siguiente:

*Que conforme al artículo 96 de la Constitución de la República, de fecha 13 de junio de 2015, vigente al momento de ser sometido como proyecto de ley, la Ley núm. 64-18 objeto de la presente opinión, tenían iniciativa de ley, los Senadores y Senadoras y los Diputados y Diputadas, el Presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia, en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral, en asuntos electorales.*

*Dicho procedimiento y trámite legislativo fue realizado en cumplimiento de los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República, del 13 de junio de 2015, Constitución vigente al momento de la sanción legislativa...*

*Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido posteriormente a la Cámara de Diputados, para fines correspondientes.*

*A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda la emisión y colocación de valores internos de deuda pública, de fecha 26 de diciembre de dos mil dieciocho (2018), por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.*

4.1.2. Posteriormente, el veinticinco (25) de marzo de dos mil diecinueve (2019) el Senado de la República remitió su escrito de conclusiones respecto de la presente



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

acción directa, solicitando celeridad en el conocimiento de la acción y su posterior rechazo. Entre otras cosas, alegó lo siguiente:

*Después de realizar el análisis correspondiente somos de opinión que las disposiciones reglamentarias atacadas en cuanto a su aplicación, no transgreden los artículos de la Constitución invocados en la presente acción, toda vez que, en primer lugar, la inconstitucionalidad alegada corresponde a una interpretación particular de los accionantes sobre la aplicación del artículo 98 precedentemente citado y que si el mismo fuese aplicado de esa forma la sanción legislativa correspondería a una aprobación ordinaria y no de urgencia de conformidad con la Constitución de la República y el Reglamento Interno del Senado. En segundo orden, en cuanto a la supuesta afectación de la función legislativa, el Reglamento Interno del Senado establece una serie de disposiciones que garantizan la participación de los legisladores en el proceso de conocimiento y sanción de los proyectos de leyes sometidos ante esa cámara legislativa, por lo que su función de legislar en representación del pueblo no resultó afectada por la aprobación en dos lecturas consecutivas de la Ley No. 64-18, en virtud de la declaración de urgencia de la cual fue objeto.*

*Lo antes expresado queda evidenciado en el procedimiento y trámite legislativo y los mecanismos de participación de los legisladores durante todo el proceso, así como en la publicidad de todo el proceso legislativo desde que es sometido un proyecto de ley hasta que finalmente dicho proyecto sea despachado, consignados en el Reglamento interno del Senado.*

*Los accionantes señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero, en su acción de inconstitucionalidad contra la Ley 64-18 fundamentan sus alegatos en que*



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

*no se permitió el día intermedio, establecido en la Constitución por el artículo 98 de la misma, y en su instancia fundamentan algunas consideraciones relativas al Reglamento Interno del Senado. Haciendo un uso interpretativo del artículo 175.*

*Pero olvidan que el marco legal de su interpretación lo constituye precisamente la definición de la palabra "consecutiva" que no da objeto a su interpretación legal de la misma por tanto, en décadas, esa ha sido la práctica utilizado por ambas cámaras cuando se trata de conocimiento de Proyecto de Ley declarado de urgencia.*

*Así que la sentencia del 01/03/2010 emanada de la Suprema Corte de Justicia trata exclusivamente de los Proyectos de Ley con carácter ordinario por tanto la sentencia no aplica para el caso.*

*Y siguen expresándose los accionantes en su instancia que hubo violación al Reglamento Interno del Senado, toda vez que los legisladores no tuvieron el tiempo suficiente para poder opinar sobre el Proyecto de Ley.*

*El problema de esta tesis es que: el artículo 60 sobre los derechos de los Senadores, dispone las atribuciones de estos y en esas atribuciones verán los acápite 5, 8, 14 y el artículo 141, 159, 161, 173, 175, los cuales prevén todas las faltas reglamentarias argumentada por los accionantes.*

*Así que si al establecer que el artículo 175 del Reglamento del Senado utiliza la palabra "consecutiva" y la misma ha estado sujeta a interpretación por los accionantes, entonces su acción principal debió ser contra el Reglamento y no contra la Ley 64-18.*

*Finalmente, es preciso apuntar, que el Senado de la República como parte integrante del Congreso Nacional, tiene la facultad constitucional de*



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

*legislar en representación del pueblo, siendo un organismo colegiado compuesto por un representante de cada provincia y uno del Distrito Nacional. El artículo 70 del Reglamento Interno del Senado consigna que el Pleno del Senado, como órgano político, es la máxima autoridad deliberativa y decisoria del Senado para el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias y se integra con la totalidad de sus miembros, El Pleno del Senado de conformidad con la Constitución y su Reglamento interno, para trabajar válidamente, es decir sesionar, requiere más de la mitad de sus miembros y las decisiones se adoptaran por mayoría absoluta de votos, o sea por más de la mitad de los votos de los presentes, salvo en los casos que se requiera mayorías calificadas o especiales consignadas en la Constitución y el Reglamento Interno del Senado.*

*A partir de lo antes expresado entendemos que en la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada no se ha tipificado vulneración alguna a la Carta Magna en sus artículos 2, 4, 40 numeral 15, 93 numeral 1 literales i) y j), 98, 128 numeral 2 literal d), y 234, por lo que la Ley No. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda la emisión y colocación de valores internos de deuda pública, en cuanto al procedimiento llevado a cabo para su correspondiente sanción legislativa se encuentra conforme a la Constitución de la República.*

## **4.2. Opinión de la Cámara de Diputados**

4.2.1. La Cámara de Diputados, mediante opinión depositada el dieciocho (18) de febrero de dos mil diecinueve (2019), solicita que se acoja su escrito y se rechace la acción directa, alegando, entre otras cosas, lo siguiente:

*En primer lugar, porque la parte in fine del artículo 98 de la Constitución, relativo a la declaratoria de urgencia de un proyecto de ley para ser*



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

*conocido en dos sesiones consecutivas no dispone que la sesión extraordinaria deba ser convocada para el día siguiente, tampoco es establecido por el Reglamento Interno de la CAMARA DE DIPUTADOS, como argumentan los accionantes.*

*Así las cosas, los textos legales antes transcritos son bastante claros sobre el tema, al disponer, tal y como lo consagra el artículo 98 de la Constitución, que los proyectos de leyes declarados previamente de urgencia serán conocidos en dos lecturas consecutivas. En el caso del artículo 63 del Reglamento sujeta la declaratoria de sesión extraordinaria a los criterios siguientes: para concluir el conocimiento del orden del día; para conocer los temas declarados de urgencia; y para priorizar los asuntos que corran el riesgo de perimir.*

*Como se puede apreciar en la lectura de los textos anteriores, el espíritu del constituyente en la declaratoria de urgencia para que los proyectos de leyes sean conocidos en dos lecturas consecutivas, es que se conozcan los temas de agenda del día, de manera especial, evitar que algunos asuntos de alto interés para el país puedan perimir.*

*En atención a la evaluación de las disposiciones contenidas en los textos antes citados, se puede comprobar, con meridiana claridad, que una vez el Presidente de la República convoca el Pleno de la CAMARA DE DIPUTADOS para celebrar sesiones extraordinarias, a los fines de conocer asuntos que requieran una discusión inmediata, el Órgano Legislativo ordena publicar una circular en un periódico de circulación nacional, por lo menos 24 horas antes del día de la sesión, convocando a todos los diputados y en la que se informa sobre los temas a ser discutidos, Y que cuando la convocatoria se realiza durante una sesión ordinaria, para reunirse de manera extraordinaria el mismo día, podrá hacerse de viva voz.*



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

*A raíz de lo antes planteado, no queda dudas de que la institución es respetuosa del derecho constitucional a legislar que tiene cada legislador y que los tópicos a ser discutidos les son comunicados previamente por diversas vías, las cuales incluyen medios electrónicos, razón por la cual los argumentos propuestos por los accionantes carecen de fundamentos constitucionales y legales.*

*Como se ha expresado, en el caso de la aprobación de la Ley No. 6418, el Congreso Nacional cumplió fielmente con las atribuciones de legislar que les confiere la Constitución de la República en su artículo 93:*

*En lo que respeta a la alegada violación de la Ley No. 64-18, al artículo 128 numeral 2, literal d, de la Norma Suprema, conviene precisar, que los argumentos esgrimidos por los accionantes de que la misma contraviene el derecho a legislar que tienen los congresistas porque, supuestamente, le otorga atribuciones al Poder Ejecutivo que son propias del Poder Legislativo, en relación a la posibilidad de incrementar los valores colocados en bonos en el mercado hasta la suma de RD\$231,880,048,966.00, sin la aprobación de una ley, que este articulado se refiere exclusivamente a la facultad que tiene el Congreso Nacional de aprobar los contratos que le son enviados por el Presidente de la República, En el caso que nos ocupa, se ha tratado de la aprobación de una ley no de contratos, por tanto, tales alegatos carecen de sentido.*

*En relación a la supuesta violación del artículo 10 de la precitada Ley No. 64-18 al artículo 234 de la Constitución, los impugnantes la fundamentan en el hecho de que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar transferencias de recursos presupuestarios de una institución a otra sin la aprobación de una ley en el Congreso Nacional. Tras evaluar el artículo en cuestión, no se vislumbra que en el texto se produzca*



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

*tal autorización, de lo que se trata es de una autorización para "realizar operaciones de manejo, administración y/o gestión de pasivos durante el año 2019, por hasta el 10% de la deuda del sector público no financiero", en consecuencia, los argumentos esgrimidos deben ser desestimados.*

*Principio de razonabilidad Art. 40.15*

*Contrario a las argumentaciones de los impugnantes y, como se ha dicho anteriormente, el espíritu del legislador constituyente en aprobar las leyes en dos lecturas consecutivas está en conocer los temas declarados de urgencia; y para priorizar los asuntos que corran el riesgo de perimir. Previo a la convocatoria a las sesiones extraordinarias los diputados son convocados por diversas vías, las cuales incluyen medios electrónicos y la agenda que se va a conocer se les notifica y se hace de público conocimiento subiéndola al portal web de la institución.*

*Así las cosas, la Ley No. 64-18 pasa el test de razonabilidad propuesto por el Tribunal Constitucional Colombiano y asumido por el Tribunal Constitucional Dominicano en varios de sus precedentes:*

*Como se puede observar, el fin buscado por la norma es autorizar al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda a la emisión y colocación de valores internos de deuda pública para suplir el déficit presupuestario de la Ley de Presupuesto General del Estado del año 2019, aprobado por un monto de RD\$921,810,546,351 millones. El objetivo perseguido es buscar los fondos que necesita el Gobierno para poder ejecutar las políticas de manera efectiva, asignarles las partidas correspondientes a los poderes del Estado y órganos constitucionales y cumplir con los compromisos internos y externos asumidos. De lo que se trata es de un asunto de interés general para el Estado.*



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

*El medio empleado es la emisión y colocación en el mercado interno o externo de valores por un monto de mil noventa millones trescientos noventa mil pesos dominicanos con 00/100 (RD\$190,090,390,000.00), con la posibilidad de incrementar esa suma a doscientos treinta y un mil ochocientos ochenta millones cuarenta y ocho mil novecientos sesenta y seis pesos dominicanos con 00/100 (RD\$231,880,048,966.00), la nota importante de que "en ningún caso este incremento supondrá un aumento del total del monto de las fuentes financieras aprobadas para financiar el Presupuesto General del Estado del año 2019", es decir, que la ley autoriza la operación, pero regula y controla al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, en todo lo relacionado a la misma.*

*En lo que respecta al tercer elemento del test, relativo al análisis de la relación medio-fin: el objetivo perseguido por la norma es suplir el déficit presupuestario que tiene la Ley de Presupuesto General del Estado del año 2019, a los fines de que el instrumento pueda ser ejecutado y que los poderes públicos puedan cumplir con sus atribuciones constitucionales y el Gobierno honrar sus compromisos internos y externos, el medio buscado para lograr este fin es la autorización al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, para la emisión y colocación de valores en el mercado interno y externo, operación que está sometida a rigurosos controles. De tal manera, que no observamos ninguna arbitrariedad o contradicción. motivo por el cual la Ley No. 64-18. pasa el test de razonabilidad y es acorde a las disposiciones del artículo 40.15 de la Constitución de la República.*

*Trámite de aprobación de la Ley No. 64-18:*

*Es conveniente destacar, que el trámite legislativo aplicado por la CAMARA DE DIPUTADOS para aprobar la Ley No. 64-18, atacada en*



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

*inconstitucionalidad, relativo a la formación y efecto de las leyes, fue llevado a cabo con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Constitución de la República y su Reglamento Interno.*

### **4.3. Procurador general de la República**

4.3.1. El procurador general de la República, en su dictamen de veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), solicita que se rechace la acción directa de inconstitucionalidad, alegando lo siguiente:

*En cuanto a la Cámara de Diputados:*

*Como se puede apreciar en este articulado, cuando la convocatoria se realiza en una sesión ordinaria para reunirse de manera extraordinaria el mismo día podrá hacerse de viva voz por el Presidente, y estaría limitada a los casos precedentemente referidos.*

*Por lo que conforme a La Ley Núm. 64-18, de fecha 31 de diciembre del 2018, fue previamente declarada de urgencia y aprobada en dos sesiones, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los Diputados presentes.*

*En la aprobación de la Ley Núm., 64-18, de fecha 31 de diciembre del 2018, la Cámara de Diputados, cumplió fielmente con lo que establece la Constitución de la República, y el Reglamento de la Cámara de Diputados.*

*En cuanto al Senado de la República:*

*En cuanto al Senado de la República la aprobación de la Ley No. 64-18, de fecha 31 de diciembre del 2018, se aprobó conforme al art. 98 de la Constitución Dominicana y el Reglamento del Senado de la República, aprobado en fecha 12 de agosto del 2010, el cual en su art. 164, (...)*



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

*Como se puede acotar en la aprobación de la Ley Núm. 64-18, aprobada por el Senado de la República, no se ha podido observar violación alguna, ni de la Cámara de Diputados ni del Senado de la República, así tampoco del Poder Ejecutivo, no se ha incurrido en violación a la Constitución de la República, ni a los Reglamentos de ambas cámaras, por lo que la Acción Directa de Inconstitucionalidad, debe ser rechazada por los motivos y razones antes expuestos.*

*En la solicitud de suspensión de la Ley No. 64-18, el Ministerio Público es de opinión que el Tribunal Constitucional tiene jurisprudencia constante en cuanto a la solicitud de suspensión de una sentencia o de una ley como es el caso de la especie por lo que se ha quedado establecido que ni La Constitución de la República, ni en la Ley No. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, se establece la suspensión de una sentencia, ya que si se suspende la ejecución de una sentencia o de una ley afectaría el orden jurídico establecido, por lo que es de opinión del Ministerio Público que la solicitud debe ser rechazada por todo lo relaciona la seguridad jurídica que se enmarca dentro de las garantías antes expuesto.*

*Por otro lado, los accionantes hacen una interpretación errada de la referida disposición, toda vez que los artículos 2, 93 y 94 de la Constitución Dominicana, no fueron vulnerados, sino que contrario a los alegatos mencionados, se le ha dado cumplimiento a lo contemplado en las leyes y en la Constitución de La República, del mismo modo a los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.*

*Por todo lo antes dicho, el Ministerio Público, considera que los argumentos en la presente Acción de Inconstitucionalidad nos permiten concluir que no*



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

*existe una contradicción de los artículos impugnados con los principios constitucionales señalados precedentemente; en virtud de que los accionantes alegan violaciones constitucionales y en los reglamentos que rigen la Cámara de Diputados y la del Senado, en la promulgación de la Ley Núm. 64-18, de fecha 31 de diciembre del 2018, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2019, y luego de estudiado el procediendo aplicado en la elaboración de dicha ley, observamos que el mismo fue aprobado conforme a la Constitución y a los Reglamentos de ambas Cámaras, por tanto hemos comprobado el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a tales fines, no se vulneran los artículos 2, 93 y 94 de la Constitución Dominicana, ni de los Reglamentos de las Cámaras, de manera que tenemos que convenir que el Estado es garante de la protección efectiva de los derechos de las personas y al amparo de los mismos en la aplicación de la norma creadas para establecer los mecanismos de control de las actuaciones y sus consecuencias, y, en aras de ser coherentes con la elevada misión que la Constitución y las leyes ponen a cargo del Ministerio Público, las referidas disposiciones en modo alguno deben ser interpretadas como violatorias de derechos fundamentales”.*

## **5. Intervención de amicus curiae**

5.1. El presidente de la República, actuando a través de la Consultoría Jurídica de Poder Ejecutivo, en calidad de *amicus curiae*, depositó un escrito el veintiuno (21) de febrero de dos mil diecinueve (2019), en el que presenta, entre otros argumentos los siguientes:

*Sobre la legitimación activa de los accionantes*

*(...) los accionantes han recurrido, sin mencionarlo por su nombre, a la figura de la acción popular, es decir, aquella que le otorgaría derecho a*



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

*cualquier ciudadano a interponer una acción directa de inconstitucionalidad sin ninguna otra base que el supuesto interés de preservar y proteger el orden constitucional atendiendo a su calidad de «ciudadano», figura que no existe en la Constitución dominicana ni ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional.*

*Por tanto, en ausencia de una prueba fehaciente de que los señores Eulogio José Santaella Ulloa y compartes tienen un interés legítimo y jurídicamente protegido en lo que respecta al acto atacado, estos carecen de la necesaria legitimidad para accionar ante el Tribunal Constitucional de manera directa con el fin de impugnar la constitucionalidad de la aludida Ley núm. 64-18.*

*B) Sobre la acción directa de inconstitucionalidad*

*Independientemente de la inadmisibilidad de la acción por la falta de legitimidad de los accionantes, la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo considera relevante hacer las siguientes precisiones sobre el fondo de la acción que nos ocupa.*

*I. Violación a la presunción de constitucionalidad de las normas emanadas del Congreso Nacional*

*La Ley núm. 64-18, impugnada en inconstitucionalidad por los señores Eulogio José Santaella Ulloa y compartes, fue adoptada por el Congreso Nacional de acuerdo con lo establecido en la Constitución y los reglamentos internos de sus cámaras legislativas, adoptados en ejercicio de su legítima potestad reglamentaria. Se entiende, por tanto, que estos reglamentos se encuentran revestidos, como toda otra norma emanada de autoridad competente (en este caso, las cámaras), de una «presunción de*



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

*constitucionalidad» hasta tanto sea declarada su inconformidad con las disposiciones constitucionales vigentes.*

*Es una presunción que debe extenderse a los reglamentos emanados del Senado de la República y de la Cámara de Diputados para regular «lo concerniente a su servicio interior y al despacho de los asuntos que le son peculiares» conforme lo dispone expresamente la Constitución en el numeral 3 de su artículo 90, en tanto los procedimientos allí consignados son esenciales para el adecuado funcionamiento del sistema de democracia representativa. Sin embargo, los accionantes pretenden que el Tribunal Constitucional anule una ley porque no están de acuerdo con lo que disponen los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado. Es decir, han solicitado al Tribunal que los declare inconstitucionales por la vía indirecta de una declaratoria de inconstitucionalidad de una ley.*

*En efecto, como ninguna de las partes cuestiona el hecho de que las cámaras legislativas aplicaron sus reglamentos como existen en la actualidad, la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes surgidas de este proceso tendría el efecto de declarar a su vez la inconstitucionalidad de los reglamentos. Algo que se pone en evidencia en los puntos 4.4.5 y 4.5.2 del escrito de los accionantes, donde reconocen que el texto de los aludidos reglamentos da lugar a la convocatoria de las cámaras en la forma en que se hizo. Por consiguiente, la ley atacada se votó de acuerdo con los reglamentos de las cámaras y el texto constitucional que ampara su contenido.*

*Es innegable, por tanto, que los accionantes están solicitando que el Tribunal Constitucional realice un control difuso de la constitucionalidad de los mencionados reglamentos de las cámaras para luego declarar la inconstitucionalidad de la ley. Sin embargo, este colegiado ha reiterado que*



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

*no es competente para ejercer el control difuso de la constitucionalidad<sup>17</sup>. Además, el propósito de los accionantes no es posible sin violentar la presunción de constitucionalidad de los reglamentos de las cámaras, los cuales fueron emitidos en cumplimiento de facultades constitucionales.*

*Sobre la celebración de sesiones consecutivas*

*En lo que respecta a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia que se pronunció sobre el «día libre para la reflexión», utilizada por los accionantes como parte de los fundamentos de su acción directa, estos incurrieron en un error material al momento de citar esta jurisprudencia en su instancia, pues no se trató de la Sentencia núm. I del 3 de enero de 2010 sino de la Sentencia núm. I del 3 de enero de 2002. Es también importante señalar que en ese caso la Suprema dispuso que el intervalo «de un día por lo menos» entre una y otra discusión ante las cámaras sobre todo proyecto de ley admitido consagrado en el artículo 39 de la Constitución de 1994, vigente a la fecha de su dictamen, constituía «por lo menos, en un día libre para la reflexión, que debe mediar entre la primera y la segunda discusión» siempre y cuando no se trata de un asunto previamente declarado de urgencia, en cuyo caso, el indicado artículo 39 expresamente establecía que debía ser discutido «en dos sesiones consecutivas».*

*Es importar subrayar que en ese caso la Suprema Corte de Justicia reconoció que se había incurrido en irregularidad porque no se pronunció previamente la declaratoria de urgencia de la ley impugnada, lo cual sí se hizo en el caso de la Ley núm. 64-18, que hoy nos ocupa. Esto quiere decir que la jurisprudencia citada por los accionantes como base principal de sustentación de su alegato es completamente inaplicable en este caso. En primer lugar, porque dicha sentencia se refirió a un proceso ordinario (no de urgencia) de aprobación de una ley en el que las cámaras no observaron el día de por medio que manda la Constitución y los propios reglamentos de*



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

*las cámaras legislativas. Y en segundo lugar, la propia sentencia señala que en ese caso se debió declarar de urgencia para poder obviar el día de por medio entre una aprobación y otra. Más aún, de la lectura de esta sentencia los accionantes han querido derivar una hipótesis (no es más que eso, una hipótesis, errónea por demás), según la cual las dos lecturas consecutivas no pueden hacerse el mismo día, sino el día siguiente, lo que no está consignado ni en la Constitución ni en los reglamentos de las cámaras legislativas. El argumento de los accionantes se apoya, pues, en intentar aplicar al procedimiento legislativo de urgencia las normas y razonamientos que la Suprema Corte de Justicia dijo claramente que se aplicaban a los procedimientos en los que no se había producido una declaratoria de urgencia.*

*De todo lo anterior se desprende, por tanto, que en el caso de asuntos declarados de urgencia aplican excepcionalmente plazos abreviados que conllevan la celebración de dos sesiones consecutivas el mismo día. Esa es, además, la práctica sedimentada a través de los años sin una variación o excepción en ningún caso, por lo que esa manera de proceder de las cámaras legislativas cuando se trata de declaratorias de urgencia no solo tiene su sustento en la Constitución y las normas reglamentarias, sino también en la comprensión compartida por parte de los legisladores de todos los partidos políticos representados en el Congreso Nacional de que esa es la forma correcta de proceder.*

### *3. Constitucionalidad de la Ley núm. 64-18*

*La aprobación de la Ley núm. 64-18 no constituye una violación al principio de separación de poderes, pilar de nuestro sistema de gobierno, pues, contrario a lo argumentado por los accionantes, esta norma no le otorga al Poder Ejecutivo atribuciones que son propias del Poder Legislativo.*



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

*Contrario el razonamiento confuso esbozado por los accionantes en su instancia, el Congreso Nacional no autorizó al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a emitir únicamente valores de deuda por RD\$190,090,390,000.00 sino que, más bien, lo autorizó a emitir y colocar valores de deuda pública por hasta el indicado monto en un primer escenario o de hasta RD\$231,880,048,966.00 de producirse alguna modificación en la composición de las fuentes financieras.*

*Sobre este particular, es importante advertir que el presupuesto tiene como fuente de financiamiento, entre otros elementos, la emisión de bonos y los préstamos con organismos bilaterales y multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, entre otros. En la práctica, los bonos tienen la ventaja de que se obtiene la autorización del Poder Legislativo para que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, emita los bonos y reciba los fondos necesarios para financiar el presupuesto general del Estado. Sin embargo, el proceso de aprobación de los préstamos con organismos multilaterales es mucho más largo, al punto de que el proceso de negociación, firma y aprobación de un financiamiento por parte de un organismo internacional suele durar uno o varios años.*

*En aquellos casos en los que hay que cerrar el año antes de lograr la aprobación de dichos préstamos, el artículo 3 de la Ley núm. 64-18 permite que los montos que no pudieron obtenerse vía los préstamos multilaterales (dígase, los RD\$190,090,390,000.00 o su equivalente en moneda extranjera), por la razón que fuese, pueden ser sustituidos por bonos, cuya emisión no puede pasar, en este caso, de los indicados RDS231,880,048,966.00. Se trata, por tanto, de autorizar la emisión de bonos para cubrir el porcentaje faltante en caso de ser necesario de conformidad con el monto máximo de financiamiento (RDS231,880,048,966.00) consignado además en la Ley núm. 61-18, que*



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

*aprueba el Presupuesto General del Estado. No se necesitaría, por tanto, una nueva autorización del Congreso Nacional ni se estaría produciendo «una delegación de los poderes que el artículo 93, numeral 1, literales i) y j) y numeral 2, literal d) del artículo 128 de la Constitución otorgan al Congreso Nacional» porque la aprobación congresual al Poder Ejecutivo ya fue otorgada expresamente en esta ley.*

*Las operaciones consignadas en la ley devienen un instrumento fundamental para el manejo de riesgo de dichos portafolios. Asimismo, es importante señalar que estas deben ser realizadas bajo mecanismos y condiciones de mercado, pues de lo contrario la compra o redención anticipada de estos compromisos de forma unilateral —sin consentimiento de los acreedores pertinentes— constituiría un «default» o impago.*

*A modo ilustrativo, un ejemplo concreto del ejercicio de operaciones de manejo de pasivos se configuró en el año 2015 cuando el Gobierno dominicano realizó una operación de recompra del 98% de su deuda a Venezuela, correspondiente al Acuerdo de Petro Caribe, a una tasa de descuento del 52%. Es decir, que del valor total adeudado la República Dominicana solo tuvo que pagar un 48% debido a las condiciones de mercado —tanto para el acreedor (PDVSA) como para el deudor (Estado dominicano). En esta transacción se realizó la redención anticipada de un monto equivalente a unos US\$4,027.3 millones de dólares con el pago de la suma de US\$ 1,933.1 millones de dólares, lo que redujo el saldo de la deuda pública en aproximadamente US\$2,087.1 millones de dólares (equivalentes al 3.3% del PIB). Los recursos utilizados para el pago de esta deuda se obtuvieron mediante la colocación de bonos en los mercados internacionales. Se trató, por tanto, de una operación de manejo de pasivos que tuvo resultados positivos en términos de balance, indicadores de portafolio y flujos futuros del servicio de la deuda.*



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

*Esta redención anticipada, así como la emisión de bonos para obtener los recursos de dicha redención, fueron ejecutadas en el marco de la Ley núm. 548-14, la cual, de manera similar a la Ley núm. 64-18, hoy impugnada, autorizó al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la emisión y colocación de valores de deuda pública por un monto de hasta RD\$110,888,746,507.00 o su equivalente en moneda extranjera durante el ejercicio fiscal del año 2015.*

*Este mecanismo, autorizado por el Poder Legislativo en la aludida Ley núm. 548-14, facultó al Poder Ejecutivo a realizar esta operación de forma expedita, aprovechando la coyuntura del mercado, lo que resultó en los indicados beneficios para la nación. Por consiguiente, no se configuró en ese caso, como tampoco sucede en el caso de la especie, una violación al artículo 4 constitucional.*

*Contrario a lo aducido por los accionantes, la ejecución del Párrafo VII del artículo 10 no altera la estructura del Presupuesto General del Estado aprobado mediante la Ley núm. 61-18 porque no se producen cambios de un capítulo a otro en el presupuesto ni mucho menos se reubica parcial o totalmente los fondos de la apropiación presupuestaria de una entidad del Estado en otra. De lo que se trata, más bien, es de realizar una redistribución presupuestaria únicamente al interior del Ministerio de Hacienda en los casos que resulten necesarias. Es evidente que los accionantes han hecho una interpretación errónea del artículo 10 de la Ley núm. 64-18 al querer hacer creer a este Tribunal que el Congreso Nacional ha autorizado al Poder Ejecutivo a hacer traslados de partidas presupuestarias de una institución a otra sin que tenga que someter una nueva ley al Congreso Nacional para obtener su debida aprobación. Lejos de eso; el artículo 10 no faculta al Poder Ejecutivo a hacer traslados de fondos de una institución a*



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

*otra, sino, como se ha dicho, a hacer, cuando sea necesario, una redistribución presupuestaria al interior del ministerio de Hacienda, órgano encargado de colocar los bonos en nombre del Estado dominicano. Esta es, en efecto, la interpretación correcta que hay que darle a esta disposición, especialmente cuando la República Dominicana tiene años consecutivos emitiendo bonos con una legislación similar a la atacada Ley núm. 64-18, sin que en ninguna ocasión anterior se haya producido una transferencia presupuestaria de una institución a otra como resultado de una emisión de bonos.*

*De todo lo anterior se desprende que, al adoptar la Ley núm. 64-18, el Congreso Nacional dotó al Poder Ejecutivo, a través del ministerio de Hacienda, de las herramientas necesarias para hacer un manejo apropiado del componente de financiamiento del presupuesto general del Estado y del manejo de pasivos con miras a su disminución, siempre en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y en consonancia con la práctica instituida tanto en el país como en los demás países con regímenes constitucionales similares.*

*Sobre la premura necesaria para la decisión del Tribunal*

*Por la naturaleza de la norma atacada y el principio de oportunidad que rige la colocación de instrumentos financieros como los previstos en la Ley núm. 64-18, así como la necesidad de salvaguardar la seguridad jurídica para obtener las mejores condiciones en el mercado financiero, es conveniente que la presente acción sea conocida y decidida con prontitud. En vista de ello, la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo procede solicitarle al Tribunal Constitucional, con todo el respeto que merece esa alta corte, que falle la acción interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa y compartes en el menor plazo posible, pues esta decisión*



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

*es crucial para la estabilidad financiera y cambiaria de la República Dominicana.*

*Aunque la declaración de urgencia no está específicamente prevista en la Ley núm. 137-11 los principios de celeridad, efectividad y oficiosidad previstos en el artículo 7 de dicha ley permiten que ese colegiado tome las medidas necesarias para estar en condiciones de emitir su decisión con presteza, Por este motivo, la declaración de urgencia del conocimiento de esta acción es posible para el Tribunal Constitucional y conveniente para el proceso.*

5.2. En ese sentido, concluyó solicitando:

*PRIMERO: Que declare de urgencia el conocimiento de la acción directa en inconstitucionalidad presentada por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Cherry Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda, a la emisión y colocación de valores de deuda pública, del 26 de diciembre de 2018.*

*SEGUNDO: Que se declare inadmisibile la referida acción directa en inconstitucionalidad por carecer de la legitimación activa necesaria para incoar una acción de esta naturaleza.*

*TERCERO: En el hipotético caso de que así no lo haga, que se rechace la acción en inconstitucionalidad por carecer de sustento constitucional por los motivos desarrollados en el presente amicus curiae.*

*CUARTO: Que se declare libre de costas por tratarse de materia constitucional.*



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

**6. Escrito de respuesta de los accionantes al amicus curiae**

6.1. El dieciocho (18) de marzo de dos mil diecinueve (2019), los accionantes, señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero, depositaron ante la Secretaría de este tribunal constitucional una instancia mediante la que respondían el *amicus curiae* depositado por el presidente de la República a través de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo. En ella solicitan, de manera principal, que se declare la nulidad de la instancia; subsidiariamente, que se declare inadmisibles y de manera más subsidiaria, rechazarla. Entre otras cosas, expusieron lo siguiente:

*Del mismo modo, el Presidente hace un petitorio al Tribunal Constitucional con lo cual desnaturaliza la institución de Amicus Curiae y viola las normas que regulan su participación ante ese Tribunal Constitucional. El Presidente de la República toma partido en el proceso y se permite hacer pedimentos formales al Tribunal, inclusive en lo que respecta al pago de las costas. De ahí que, habiendo el Presidente de la República concluido solicitando la declaración de urgencia para el conocimiento de la presente acción, así como la inadmisibilidad y la improcedencia de la Acción en Inconstitucionalidad, hizo uso de derechos procesales que le eran impedidos, por lo que su acción resulta de nulidad absoluta y debe ser declarada inadmisibles.*

*Pero la inadmisibilidad de la participación del Presidente de la República no solo resulta de la nulidad incurrida al descuidar uno de los elementos constitutivos del Amicus Curiae, sino que además, la misma resultó tardía, pues la Acción en Inconstitucionalidad se publicó en el portal del Tribunal Constitucional el día cinco (5) de febrero del 2019 y la colaboración Amicus Curiae fue depositada en la secretaría de ese tribunal el día veintiuno (21)*



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

*de febrero del 2019. Si calculamos los días transcurridos entre la publicación y el depósito, notaremos que el escrito fue depositado dieciséis (16) días más tarde (por ser días calendarios se iniciaron el día 6 y terminaron el día 20) por lo que —según el artículo 24- la misma no puede ser tomada en consideración y debe ser declarada inadmisibles por tardía.*

*Improcedencia de las argumentaciones del Presidente*

*La Ley No. 64-18 al igual que la ley que declara la necesidad de la reforma constitucional, "interesa a toda la ciudadanía". No podemos olvidar que la finalidad de esa ley es autorizar al Poder Ejecutivo "la emisión y colocación de valores internos de deuda pública" las cuales comprometen el patrimonio de todos los dominicanos, quienes finalmente, seremos quienes tendremos que pagar esos préstamos. Entonces, es lógico y razonable que los ciudadanos nos preocupemos por la elaboración de la ley que decide el endeudamiento del país, en interés de que la misma responda a las exigencias constitucionales.*

*Pero además, la confección de toda ley es un procedimiento de orden público constitucional que interesa a todos los ciudadanos, quienes tienen derecho a una "buena ley". del mismo modo que tienen "derecho al buen gobierno o a la buena administración", como lo estableció ese honorable Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0322/14. Resulta lógico que si los ciudadanos tienen "derecho al buen gobierno o a la buena administración". con mayor razón, tienen derecho a la "buena ley", pues no puede haber "buen gobierno no buena administración", sin "buena ley".*

*La elaboración de la ley es parte de la actividad gubernamental, por lo que así como los ciudadanos tienen el derecho de exigir el control de la legalidad de los actos administrativos recurriendo a los tribunales ordinarios, también*



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

*los ciudadanos tienen el derecho de recurrir al Tribunal Constitucional para garantizar la constitucionalidad de los actos legislativos, sobre todo cuando esos actos se impongan y afecten a toda la ciudadanía como es el caso de la ley No. 64-18 que compromete el patrimonio y las rentas nacionales.*

*Después de que ese honorable Tribunal Constitucional dictó la sentencia TC/0224/17 señalando que la "condición de ciudadano dominicano" daba derecho al "acceso a la jurisdicción para procurar ejercitar el control directo de constitucionalidad", quedó consagrado como un precedente constitucional, la figura de "la Acción Popular". De ahí que en lo adelante, basta la calidad de ciudadano dominicano, para que se pueda interponer una acción en inconstitucionalidad contra cualquiera de las leyes.*

*No es cierto que "La Ley núm. 64-18, impugnada en inconstitucionalidad por los señores Eulogio José Santaella Ulloa y compartes, fue adoptada por el Congreso Nacional de acuerdo con lo establecido en la Constitución y los reglamentos internos de sus cámaras legislativas". Bastaría leer con detenimiento el escrito de Acción en Inconstitucionalidad para comprobar que los accionantes sostienen que el Congreso violó los artículos 2, 93 y 98 de la Constitución, al igual que los artículos 126, 129 y 164 del reglamento del Senado y los artículos 61 y 63 del reglamento de la Cámara de Diputados.*

*Decir que "los accionantes pretenden que el Tribunal Constitucional anule una ley porque no están de acuerdo con lo que disponen los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado" no responde a la verdad. Los accionantes han demandado la inconstitucionalidad de la Ley No. 64-18 porque esta fue aprobada violando la Constitución y los reglamentos de las cámaras congresuales, como se apuntó más arriba.*



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

*Resulta incierto decir que "los accionantes están solicitando que el Tribunal Constitucional realice un control difuso de la constitucionalidad de los mencionados reglamentos de las cámaras para luego declarar la inconstitucionalidad de la ley." El pedimento de los accionantes se limitó a la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley No. 64-18 por violatoria de los artículos 2, 4, 40, 93, 98, 128 y 234 de la Constitución, pedir en modo alguno la inconstitucionalidad de los reglamentos del Congreso.*

*Bastaría leer las conclusiones de los accionantes para percatarse de que no ha habido tal pedimento respecto a los reglamentos. Aun más, si leemos los numerales 4.42; 4.4.3; y 4.4.4 de la Acción en Inconstitucionalidad comprobaremos que los accionantes alegan la inconstitucionalidad de la Ley No. 64-18 no sólo por violación de la Constitución sino también de los reglamentos.*

*Queda claro entonces, que de acuerdo a ese reglamento, no es posible hacer en un mismo día, la sesión ordinaria para la aprobación en primera lectura y la sesión extraordinaria para la aprobación en segunda lectura, pues esta última sólo puede celebrarse en días diferentes a los de la primera. "*

*La aprobación de la Ley No. 64-18 por el Senado en dos sesiones celebradas el mismo día, desconoció el derecho que tienen los senadores a conocer con debida antelación el orden del día de las reuniones y a participar con voz y voto en todas las sesiones de ese órgano legislativo.*

*Celebrar dos sesiones el mismo día sin que haya habido información previa sobre el orden del día de la segunda sesión, como lo hizo el Senado al conocer en segunda lectura la ley de Presupuesto, es violar el derecho de los legisladores que por alguna razón, no estuvieron en la primera sesión*



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

*donde se convocó la segunda y en consecuencia, no pudieron ejercer el derecho que le corresponde de participar en las reuniones con voz y voto, lo que significa que esa ley no fue aprobada obedeciendo las disposiciones constitucionales y en consecuencia resulta nula”.*

*De manera que no hay duda alguna de que la Ley No. 61-18 debe ser declarada inconstitucional y anulada por haber sido aprobada en dos sesiones celebradas una inmediatamente a la otra en un mismo día, violando los artículos 2, 93 y 98 de la Constitución.”*

*Dice el Presidente que: “...la Constitución sólo obliga al Poder Legislativo a aprobar «el presupuesto y los gastos extraordinarios del Estado; [...] los créditos y préstamos del Poder Ejecutivo [...] [y] los contratos celebrados por el Poder Ejecutivo que afecten las rentas nacionales, enajenen bienes estatales, conlleven empréstitos o contengan exenciones de impuestos»<sup>31</sup> como atinadamente señalan los accionantes en su instancia, no así «las operaciones de administración y/o gestión de pasivos I que tengan como objetivo reducir e/ monto y/o servicio de la deuda externa e interna del sector público no financiero» a las que se refiere el atacado artículo 10 de la Ley núm. 64-18 (el subrayado es nuestro).*

*Pero resulta que cuando esas "operaciones de manejo, administración y/o gestión de pasivos" se hagan "a través de emisiones de títulos de deuda", las mismas deberán ser aprobadas por el Congreso Nacional. De manera curiosa, el Presidente omitió esa parte de la Ley No. 64-18 que habla de emisiones de títulos de deuda".*

*El propio Presidente reconoce la necesidad de la participación del Congreso Nacional en estos casos de "emisiones de títulos de deuda", cuando trae a colación el caso de la Ley No. 548-14, que fue aprobada para la operación*



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

*de compra de la deuda de Petro Caribe y que trata de presentar como un precedente que justifica el artículo 10 de la Ley No. 64-18.*

*La inconstitucionalidad del artículo 10 de la Ley No. 64-18 no responde solamente a la violación del artículo 93 en su literal j y k, sino que también afecta al literal d. del numeral 2 del artículo 128, como veremos a continuación:*

*Como se puede ver, el artículo 93 habla de "aprobar o desaprobado" los créditos y préstamos firmados por el Poder Ejecutivo. Nadie duda que las "emisiones de títulos de deuda" a que se refiere el mencionado artículo 10, es un préstamo, por lo que la aprobación por el Congreso Nacional debe ser luego de que ese préstamo sea firmado y no antes.*

*Cuando el artículo 128-2-d dice "Celebrar contratos sometiéndolos a la aprobación del Congreso Nacional" está dejando sentado claramente que el Presidente debe firmar primero los contratos y luego someterlos a la aprobación del Congreso Nacional. De manera que, cuando el Congreso renuncia a su atribución de conocer los contratos después de suscritos por el Presidente y le da una autorización previa para que los suscriba sin tener que someterlos luego a su aprobación, está delegando el poder que le atribuye el artículo 93 de la Constitución.*

*Lo que el constituyente quiso fue que el Congreso Nacional actuara como un fiscalizador de las actuaciones del Poder Ejecutivo (un fiscalizador actúa para revisar los hechos no para autorizarlos previamente) y así lo dice en el artículo 93 de la Constitución: "El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo". Decir —como lo hace el artículo 10- que el "Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda (podrá) a realizar operaciones de manejo, administración y/o gestión de pasivos durante el año*



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

*2019 (...) a través de emisiones de títulos de deuda" sin que luego estas emisiones de títulos de deudas tengan que ser aprobadas por el Congreso Nacional, es renunciar a su facultad de fiscalizar traspasándola al Poder Ejecutivo. Esto sería como dar un cheque en blanco al Poder Ejecutivo autorizándolo a ponerle el monto y el beneficiario, sin fiscalización ninguna.*

*Cada vez que el Congreso Nacional renuncia a la atribución de fiscalizar que por mandato de la Constitución le corresponde, a favor de otro de los poderes de Estado, está delegando ese derecho y en consecuencia violentando el artículo 4 de la misma Constitución.*

*El propio Presidente de la República reconoce que el artículo 10 de la Ley No. 64-18 constituye una delegación del poder de aprobar (y fiscalizar) del Congreso Nacional a favor del Poder Ejecutivo, cuando hace alusión a la Ley No. 548-14 y dice: "Este mecanismo, autorizado por el Poder Legislativo en la aludida Ley núm. 548-14, facultó al Poder Ejecutivo a realizar esta operación de forma expedita, aprovechando la coyuntura del mercado, lo que resultó en los indicados beneficios para la nación. (el subrayado es nuestro).*

*Independientemente de la interpretación que el Presidente quiera dar al párrafo VII del artículo 10 de la Ley No. 64-18, este dice literalmente lo siguiente:*

*"Se autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar las modificaciones presupuestarias correspondientes en los casos que resulten necesarias, cuando se lleven a cabo algunas de las operaciones previstas en el presente artículo".*



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

*Ese texto no habla "de realizar una redistribución presupuestaria únicamente al interior del Ministerio de Hacienda en los casos que resulten necesarias. " La letra de ese artículo es bien clara: "Se autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar las modificaciones presupuestarias correspondientes en los casos que resulten necesarias". Es un principio universalmente admitido y consagrado por nuestros derechos que "donde la ley no distingue no se puede distinguir (Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus). Esa ha sido la posición de nuestra jurisprudencia al decir: "Es de principio que los jueces pueden interpretar una ley, cuando la misma es oscura o sus dictados son insuficientes para resolver un caso determinado, pero en modo alguno pueden sustituir un texto claro de ley, cuyo imperio tiene que prevalecer en todas las circunstancias". (Sent. No. 16, Seg.. Sala, B.J. No. 1082). De donde no cabe entonces, la interpretación restrictiva que el Presidente quiere hacer del artículo 10 en su párrafo VII.*

*Como es fácil apreciar, el párrafo VII del artículo 10 de la Ley No. 64-18, otorga al Poder Ejecutivo la libertad absoluta de "realizar las modificaciones presupuestarias correspondientes en los casos que resulten necesarias". Y esta atribución choca flagrantemente con la disposición del Párrafo del artículo 234 de la Constitución que dice: "Una vez votada la Ley de Presupuesto General del 41 Estado, no podrán trasladarse recursos presupuestarios de una institución a otra sino en virtud de una ley..."*

## **7. Celebración de audiencia pública**

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad,



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

procedió a celebrarla el veinticinco (25) de marzo de dos mil diecinueve (2019). Las partes comparecieron y el expediente quedó expediente en estado de fallo.

## **8. Documentos relevantes**

En el presente expediente constan depositadas como pruebas documentales los siguientes documentos:

1. Gaceta Oficial núm. 10926, del treinta y uno (31) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), que contiene la Ley núm. 64-18.
2. Copia de la ficha de iniciativa del portal *web* de la Cámara de Diputados, consultada el nueve (9) de enero de dos mil diecinueve (2019).
3. Copia del extracto relativo al expediente núm. TC-01-2019-0002, publicado en el portal del Tribunal Constitucional el cinco (5) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

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

### **9. Competencia**

Este tribunal constitucional tiene competencia para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185.1 de la Constitución, y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011).



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

**10. Legitimación activa o calidad del accionante**

10.1. La legitimación activa en el ámbito de la jurisdicción constitucional es la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes.

10.2. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad, el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone:

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

10.3. En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece:

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

10.4. Este tribunal, al interpretar las disposiciones vigentes que conceden calidad para accionar en inconstitucionalidad a los accionantes, constata que los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero ostentan legitimidad para accionar, pues el objeto de su acción lo constituye la Ley



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

núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la Emisión y Colocación de Valores Internos de Deuda Pública, por lo que se trata de una norma que afecta las rentas públicas, de las cuales estos ciudadanos son contribuyentes, además de constituir fuente de financiamiento del Presupuesto General del Estado. Dado el contenido de la referida norma, resulta que su aplicación puede afectar a todos los ciudadanos. En tal virtud, les asiste un interés legítimo y jurídicamente protegido que les habilita para interponer válidamente la referida acción directa de inconstitucionalidad.

**11. En cuanto al *amicus curiae* del Poder Ejecutivo**

11.1. El presidente de la República, a través de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, depositó en la Secretaria del Tribunal Constitucional, el veintiuno (21) de febrero de dos mil diecinueve (2019), una instancia en calidad de *amicus curiae*, con el objeto de colaborar en la edificación de la presente acción directa de inconstitucionalidad, al amparo de lo establecido en el artículo 23 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

11.2. La mencionada disposición reglamentaria establece lo siguiente:

*Artículo 23. Amicus curiae: Se considera amicus curiae o amigo del Tribunal a la persona física o jurídica, o a la institución del Estado que, ajena al litigio o al proceso del cual está apoderado el Tribunal Constitucional, somete un escrito de opinión con el objeto de colaborar en su edificación.*

*El amicus curiae participa en casos de trascendencia constitucional o que resulten de interés público, como son la acción directa de inconstitucionalidad, el control preventivo de los tratados internacionales y los recursos de revisión constitucional de amparo en los cuales se ventilen*



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

*derechos colectivos y difusos. Deberá poseer reconocida competencia sobre la cuestión debatida y su opinión carece de efectos vinculantes para el Tribunal Constitucional”.*

11.3. Al ponderar el *amicus curiae*, los accionantes plantean que el presidente de la República desnaturaliza esta institución al tomar partido en el proceso “solicitando la declaración de urgencia y la improcedencia de la Acción en Inconstitucionalidad, [es decir], hizo uso de derechos procesales que le eran impedidos, por lo que su acción resulta de nulidad absoluta y debe ser declarada inadmisibles”. Estos alegan que la inadmisibilidad resulta, además, por haber sido presentado el *amicus curiae* fuera del plazo previsto por el artículo 24 del Reglamento Jurisdiccional de este tribunal.

11.4. Con relación al plazo, el artículo 24 del referido reglamento establece lo siguiente:

*Plazos: En la acción directa de inconstitucionalidad, el amicus curiae debe depositar su escrito en la Secretaría del Tribunal Constitucional en un plazo de quince (15) días calendarios contados a partir de la publicación del extracto de la acción en el portal de la institución; y de cinco (5) días calendarios, en los casos de control preventivo de los tratados internacionales y de los recursos de revisión constitucional de amparo sobre derechos colectivos y difusos, a partir de la publicación de la referencia del expediente en el portal del Tribunal. Si el escrito del amicus curiae es presentado después de vencido el plazo, no será tomado en consideración.*

11.5. Es apreciable que el plazo que tiene el *amicus curiae* para depositar su escrito es de quince (15) días calendarios contados a partir de la publicación del extracto de la acción en el portal de la institución. En el presente caso, el extracto de la acción directa fue publicado en el portal de este tribunal el cinco (5) de febrero de dos mil



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

diecinueve (2019), mientras que el escrito de *amicus curiae* del presidente de la República, a través de la Consultoría del Poder Ejecutivo, fue depositado el veintiuno (21) de febrero de dos mil diecinueve (2019), es decir, un día después del vencimiento del plazo previsto, de manera que, como plantearon los accionantes, el escrito de *amicus curiae* deviene en inadmisibles por haber sido depositado fuera de plazo; por lo tanto, no será tomado en consideración en el análisis del fondo, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de la presente decisión.

11.6. A pesar de lo anterior, es necesario precisar que resultaba improcedente que el Poder Ejecutivo se prevaliera de la institución del *amicus curiae* para formular reparos a la presente acción directa en inconstitucionalidad, sino que debió hacerlo como interviniente. El artículo 19 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional establece sobre el particular lo siguiente:

*El interviniente es la persona física o jurídica que participa en un proceso en curso ante el Tribunal Constitucional, motivado por su interés personal o por el interés de una de las partes en dicha participación. En la primera hipótesis, se trata de una intervención voluntaria y, en la segunda, de una intervención forzosa.*

11.7. Las consideraciones que realiza el Poder Ejecutivo para la admisibilidad del escrito de *amicus curiae* resaltan su

*...condición de copartícipe en el proceso de formación de las leyes propio de un régimen presidencial. Más aún, –agrega que– la reconocida competencia sobre la cuestión debatida [...] obedece al hecho de que ha sido al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, que la Ley núm. 64-18 autorizó expresamente para que realice la emisión y colocación de valores internos de deuda pública.*



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

11.8. Se advierte así que en el presente caso el Poder Ejecutivo reivindica un interés propio para participar en el proceso, es decir, que trasciende la mera intención de colaborar como *amicus curiae* con la edificación del Tribunal respecto del objeto de la acción, por lo que debió requerir la intervención voluntaria, en el plazo establecido en el Reglamento Jurisdiccional, para hacer pedimentos formales al Tribunal como pretendió en su escrito el presidente de la República, a través de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo.

## **12. Análisis del fondo de la acción directa en inconstitucionalidad**

La presente acción directa en inconstitucionalidad incoada por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero va dirigida contra la Ley núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la Emisión y Colocación de valores de Deuda Pública promulgada el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), puesto que presuntamente incurre en la violación de lo siguiente: 1) el trámite legislativo para aprobar la ley establecido en el artículo 98 de la Constitución; 2) los derechos de los legisladores presuntamente garantizados por los artículos 2 y 93 de la Constitución, 3) el artículo 40.15 de la Constitución por falta de motivación de la urgencia, 4) el principio de indelegabilidad de poderes establecido en el artículo 4 de la Constitución, en relación con los artículos 4 y 10 de la ley y 5) el artículo 40.15 de la Constitución por falta de razonabilidad de la ley. A continuación se procederá a responder cada uno de estos alegatos de inconstitucionalidad.

### **12.1. Sobre la alegada violación al trámite legislativo para aprobar la ley, establecido en el artículo 98 de la Constitución**

12.1.1. Los accionantes plantean en su escrito de acción directa que la forma en que la ley impugnada fue aprobada de urgencia viola el artículo 98 de la



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

Constitución, así como las disposiciones que regulan la celebración de las sesiones extraordinarias de urgencia por parte de las cámaras legislativas, ya que –a su juicio– los reglamentos del Senado (artículo 129) y de la Cámara de Diputados (artículo 61) establecen que la celebración de las sesiones extraordinarias debe celebrarse en días y horas distintos a los establecidos para las sesiones ordinarias. Por ello, consideran que al celebrarse en cada cámara dos sesiones el mismo día para aprobar la Ley núm. 64-18, se desconoció el “plazo de la reflexión” que debe mediar entre una sesión y otra, conforme al criterio que en su momento estableció la Suprema Corte de Justicia en su Sentencia núm. 1, dictada el tres (3) de enero de dos mil dos (2002).

12.1.2. La Cámara de Diputados y el Senado de la República argumentan en sus respectivos escritos de contestación que, en primer lugar, la parte *in fine* del artículo 98 de la Constitución, relativo a la declaratoria de urgencia de un proyecto de ley para ser conocido en dos sesiones consecutivas, no dispone que la sesión extraordinaria deba ser convocada para el día siguiente, ni tampoco está establecido en el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados; y que, en segundo lugar, el alegato de que no se dejó transcurrir el día intermedio del artículo 98 de la Constitución y el Reglamento Interno del Senado constituye una interpretación que olvida precisamente la definición de la palabra “consecutiva” y la práctica utilizada por décadas en ambas cámaras cuando se trata del conocimiento de proyectos de ley declarados de urgencia. Así que el criterio establecido por la sentencia de la Suprema Corte de Justicia trata exclusivamente de los proyectos de ley con carácter ordinario, y por lo tanto, no aplica para el presente caso.

12.1.3. Al analizar los argumentos de los accionantes se advierte que en su criterio, la infracción constitucional ocurrió porque la Ley núm. 64-18 se aprobó en dos sesiones consecutivas realizadas el mismo día –tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados– a partir de la declaratoria de urgencia en una y otra cámara del Congreso Nacional. Este supuesto constituye un vicio de forma o



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

defecto de procedimiento, en razón de que se imputa a las cámaras del Congreso el haber cometido una infracción constitucional durante el trámite de elaboración de la ley. Este tribunal constitucional ya ha ejercido el control de constitucionalidad de las leyes de conformidad con los parámetros de producción establecidos en la Constitución, al determinar la inobservancia de trámites imprescindibles para la válida adopción de la ley, como las lecturas que deben ser realizadas en cada una de las cámaras para adoptar la ley (TC/0274/13), o la deliberación bicameral de las observaciones presidenciales (TC/0599/15).

12.1.4. La Constitución de la República establece en sus artículos 84, 90.3 y 98 lo siguiente:

*Artículo 84.- Quórum de sesiones. En cada cámara es necesaria la presencia de más de la mitad de sus miembros para la validez de las deliberaciones. Las decisiones se adoptan por la mayoría absoluta de votos, salvo los asuntos declarados previamente de urgencia, los cuales, en su segunda discusión, se decidirán por las dos terceras partes de los presentes.*

*Artículo 90. 3) Cada cámara reglamentará lo concerniente a su servicio interior y al despacho de los asuntos que le son peculiares.*

*Artículo 98.- Discusiones legislativas. Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas.*

12.1.5. Es apreciable que la Constitución establece unos parámetros procedimentales bajo los cuales las cámaras legislativas tramitan los proyectos de



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

ley declarados de urgencia: un *parámetro de discusión*, que implica que todo proyecto de ley sea sometido a la “regla del doble debate”, esto es, dos (2) sesiones para su discusión; un *parámetro de aprobación*, como es la existencia de una mayoría agravada para aprobar los proyectos declarados de urgencia (dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión de la segunda lectura) y un *parámetro de tiempo*, por la circunstancia de razonable celeridad con la cual deben atenderse los asuntos urgentes (dos sesiones consecutivas). Los reglamentos internos de cada cámara complementan las reglas del procedimiento legislativo que se requieren satisfacer para adoptar válidamente los proyectos de ley declarados de urgencia.

12.1.6. Así, el Reglamento del Senado señala en su artículo 164 que en caso de convocatoria para una sesión extraordinaria a los fines de conocer proyectos que se consideran urgentes, el presidente del Senado la convocará a “*viva voz*” sin el agotamiento de cualquier otra formalidad; mientras que el artículo 175 del mismo señala que los proyectos de ley previamente declarados de urgencia “se discutirán en dos sesiones consecutivas, requiriéndose para la segunda lectura, una votación de las dos terceras partes de los presentes. En caso de no celebrarse la sesión de forma consecutiva, la declaratoria de urgencia pierde su efecto y el proyecto se conocerá en la forma ordinaria.” Igualmente, y conforme al artículo 10 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en caso de declararse de urgencia un proyecto de ley, este debe ser conocido “en dos sesiones consecutivas”; además, su artículo 63 establece que en caso de que un proyecto se declare de urgencia, el presidente de la cámara podrá hacerlo a “*viva voz*”, y por tanto dicha cámara podrá reunirse en una “sesión extraordinaria el mismo día.”

12.1.7. Se puede advertir, entonces, que la reglamentación interna de cada cámara avala una práctica legislativa que data desde la reforma constitucional de 1934, cuyo artículo 35 señalaba que todo proyecto de ley que fuere “declarado previamente de urgencia podrá ser discutido en dos sesiones consecutivas”. Este modelo de trámite



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

legislativo para conocer de los proyectos declarados de urgencia se mantuvo invariable durante las reformas constitucionales de 1942 (artículo 35), 1947 (artículo 34), 1955 (artículo 40), 1959 (artículo 40), 1960 (artículo 40), 1961 (artículo 40), 1962 (artículo 40), 1963 (artículo 116), 1966 (artículo 39), 1994 (artículo 39), 2002 (artículo 39) y a partir de la reforma de 2010, se plasmó en el artículo 98. Por tanto, la declaratoria de urgencia de un proyecto de ley en las cámaras y su discusión en dos (2) sesiones consecutivas el mismo día, en contraposición de la discusión de aquellos proyectos que no fueren declarados de urgencia, en cuyo caso se amerita el intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión, constituye una regla constitucional que cuenta con ochenta y cinco (85) años de existencia en nuestra vida republicana.

12.1.8. Por otra parte, y en lo relativo al denominado “plazo de la reflexión” al cual aluden los accionantes invocando la Sentencia núm. 1, dictada por la Suprema Corte de Justicia el tres (3) de enero de dos mil dos (2002), es preciso aclarar que la referida decisión judicial no cuestionó la circunstancia de haberse discutido en sesiones consecutivas la ley que se impugnaba, sino el hecho de que sin haberse declarado previamente de urgencia el proyecto de ley en discusión y estar, por lo tanto, regido por el procedimiento ordinario, las cámaras conocieron del mismo sin respetar el plazo de intervalo de un día que debe mediar entre la primera y la segunda discusión del proyecto; por tanto, se trata de una situación jurídica bien distinta a la que nos ocupa y en tal virtud, dicha decisión no debe ser tomada en consideración a los fines del presente caso.

12.1.9. En atención a las consideraciones anteriormente señaladas, este Tribunal concuerda con los planteamientos del Senado de la República y la Cámara de Diputados en cuanto a que la declaratoria de urgencia pautada en el artículo 98 de la Constitución justifica que los reglamentos de las cámaras del Congreso Nacional prevean la realización de una sesión extraordinaria para conocer el mismo día los proyectos previamente declarados de urgencia, por lo que procede rechazar el medio



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

de inconstitucionalidad formulado por los actuales accionantes respecto de la violación al trámite legislativo previsto en la Constitución para discutir los proyectos de ley declarados de urgencia.

**12.2. Sobre la alegada violación a los derechos de los legisladores presuntamente garantizados por los artículos 2 y 93 de la Constitución**

12.2.1. La parte accionante alega que a la luz de los artículos 2 y 93 de la Constitución los legisladores tienen el derecho fundamental a participar en todas las sesiones de las cámaras y por lo tanto, deben ser informados con anticipación de los proyectos a conocer en cada una de las sesiones, para que puedan cumplir con el mandato de representar al pueblo en el proceso de aprobación de la ley. De ahí que, a su juicio, celebrar dos sesiones el mismo día sin que haya información previa sobre el orden del día de la segunda sesión, como hicieron el Senado de la República y la Cámara de Diputados al conocer la segunda lectura de la Ley núm. 64-18, constituye una violación de los derechos de los legisladores que por alguna razón no estuvieron en la primera sesión donde se convocó la segunda y por ende, no pudieron ejercer el derecho que les corresponde de participar en las reuniones con voz y voto, lo que significa que la ley no fue aprobada siguiendo las disposiciones constitucionales y en consecuencia, resulta nula.

12.2.2. El Senado de la República y la Cámara de Diputados controvierten en sus respectivos escritos de contestación los alegatos de la accionante. El primero sostiene que:

*...el Reglamento Interno del Senado establece una serie de disposiciones que garantizan la participación de los legisladores en el proceso de conocimiento y sanción de los proyectos de leyes sometidos ante esa cámara legislativa, por lo que la función de legislar en representación del pueblo no resultó afectada por la aprobación en dos lecturas consecutivas de la Ley núm. 64-18, en virtud de la declaración de urgencia de la cual fue objeto.*



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

La segunda explica que

*...cuando la convocatoria se realiza durante una sesión ordinaria, para reunirse de manera extraordinaria el mismo día, podrá hacerse viva voz. A raíz de lo antes planteado, no cabe dudas que la institución es respetuosa del derecho constitucional a legislar que tiene cada legislador y que los tópicos a ser discutidos les son comunicados previamente por diversas vías, las cuales incluyen medios electrónicos, razón por la cual los argumentos propuestos por los accionantes carecen de fundamentos constitucionales y legales.*

12.2.3. Es innegable que la finalidad del artículo 98 de la Constitución es asegurar que la ley sea el resultado de un proceso de discusión amplia con el necesario tiempo para que los legisladores puedan realizar el mejor análisis de los proyectos de ley, para lo cual resulta imprescindible la información de los temas a tratar y el plazo necesario para la comparecencia al debate de las iniciativas en las cámaras. Sin embargo, como establece el artículo 90 de la Constitución, a cada cámara compete reglamentar “lo concerniente a su servicio interior y al despacho de los asuntos que le son peculiares” y por lo tanto, los preceptos reglamentarios pueden ser considerados “normas interpuestas” para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos que corresponden a los legisladores durante el trámite legislativo para la adopción de las leyes.

12.2.4. Los reglamentos internos del Senado y la Cámara de Diputados establecen respectivamente los procedimientos de rigor para la realización de las sesiones extraordinarias para el conocimiento en segunda lectura de los proyectos de ley previamente declarados de urgencia conforme el artículo 98 de la Constitución. Ahora bien, considerar que la celebración de una sesión extraordinaria el mismo día para conocer la segunda lectura de un proyecto de ley declarado de urgencia lesiona



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

los derechos de los legisladores que no asistieron a la primera sesión, solo es explicable a partir de una interpretación descontextualizada y asistemática de los reglamentos internos que rigen el funcionamiento de las cámaras, como han pretendido los accionantes con ciertas disposiciones Reglamento del Senado o cuestionando directamente la constitucionalidad de disposiciones como han sugerido respecto al artículo 63 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

12.2.5. Sin embargo, las disposiciones de los reglamentos internos del Senado y la Cámara de Diputados que regulan las sesiones extraordinarias para el conocimiento de los proyectos previamente declarados de urgencia, constituyen una concretización válida del artículo 98 de la Constitución, en razón de que son compatibles con las exigencias que demanda el conocimiento de un proyecto de ley declarado de urgencia y avalan una práctica legislativa legítima que cuenta con ochenta y cinco (85) años de existencia en nuestra vida republicana. Es que la realización consecutiva el mismo día de una sesión extraordinaria convocada en viva voz durante una sesión ordinaria no controvierte ningún trámite constitucional ni lesiona los derechos de los legisladores que no asistieron a la sesión ordinaria previa.

12.2.6. La realización de una sesión extraordinaria para conocer el mismo día la segunda lectura de un proyecto de ley declarado previamente de urgencia constituye una prerrogativa privativa de cada cámara que la Constitución les permite ejercer conforme a sus reglamentos. A pesar de los argumentos de los accionantes, amparados en una interpretación descontextualizada de disposiciones reglamentarias del Senado de la República y la Cámara de Diputados, este tribunal constitucional considera que la declaratoria de urgencia de un proyecto de ley para realizar inmediatamente el mismo día una segunda sesión extraordinaria para conocerlo en segunda lectura, no constituye una lesión a los derechos de estar debidamente informados y legalmente convocados de los legisladores que no asistieron a la primera sesión ordinaria en que se conoció la primera lectura, porque la declaratoria de urgencia de un proyecto de ley exige como contrapeso que la segunda lectura



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

deba ser aprobada con una mayoría calificada de las dos terceras partes de los legisladores presentes, por lo que procede rechazar el alegato de inconstitucionalidad formulado por los accionantes.

**12.3. Sobre la alegada violación del artículo 40.15 de la Constitución por falta de motivación de la urgencia**

12.3.1. Los accionantes alegan en su escrito de acción directa que tanto el Senado como la Cámara de Diputados aprobaron la Ley núm. 64-18 sin dar motivos ni razones que justificaran la declaratoria de urgencia:

*Ese proceder rompe el principio de razonabilidad de la ley establecido en el numeral 15 del artículo 40 de la Constitución, toda vez que, si la ley solo puede ordenar lo que es justo y útil, es imprescindible que la propia ley diga porque es justo y porque es útil lo que ella dispone. No satisface el voto constitucional de justicia y utilidad, la ley que no dé motivos satisfactorios del mandato o la regla que ella impone.*

12.3.2. Y continúan señalando que

*...[d]e nada valdría que la ley fuera justa y útil si la misma fue aprobada a través de procedimientos no idóneos, como sería una declaratoria de urgencia con la única finalidad de burlar el procedimiento ordinario que la Constitución exige para la aprobación de la ley. Admitir la posibilidad de la declaratoria de urgencia sin motivación es dar espacio al capricho y a la arbitrariedad.*

A su juicio, el principio de racionalidad exigido para las actuaciones administrativas debe regir para las actuaciones legislativas y en respaldo de sus pretensiones, citan



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

jurisprudencia de este tribunal donde se insiste en el deber de motivación de las sentencias.

12.3.3. Al analizar los argumentos de los accionantes, se advierte que resulta incuestionable que la exigencia de motivación constituye un principio general de actuación de los poderes públicos en el Estado social y democrático de derecho, pero el concreto rigor que impone su aplicación depende de las características propias de cada órgano estatal. Así que, contrario a lo que ellos alegan, no resultan aplicables a la aprobación de la ley los criterios de racionalidad que rigen la adopción de los actos administrativos ni los peculiares presupuestos de motivación de las decisiones jurisdiccionales. La motivación de la legislación exige la deliberación plenaria de los proyectos de leyes en cada una de las cámaras para actualizar la vigencia del principio democrático en el cumplimiento de las funciones del Congreso Nacional.

12.3.4. Este tribunal hace suyo el criterio tradicional establecido por la Corte Suprema de México de que

*...ni en la iniciativa de una ley ni en el texto de la misma, es indispensable expresar su fundamentación y motivación, como si se tratara de una resolución administrativa, ya que estos requisitos, tratándose de leyes, quedan satisfechos cuando éstas son elaboradas por los órganos constitucionalmente facultados, y cumpliéndose con los requisitos relativos a cada una de las fases del proceso legislativo que para tal efecto se señalan en la Ley Fundamental.*

Lo mismo

*...cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas; sin que esto implique que todas y cada una de*



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

*las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.*

12.3.5. El artículo 98 de la Constitución establece que en caso de que un proyecto de ley sea declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas y el artículo 84 aclara anticipadamente que los asuntos declarados de urgencia, en su segunda lectura, se decidirán por las dos terceras partes de los presentes. Es así que no existe ningún otro requisito que deba ser tomado en cuenta por las cámaras legislativas para decidir la urgencia de un proyecto de ley. La declaratoria de urgencia se justifica durante la deliberación legislativa cuando el interés nacional, estatal o público, o circunstancias especiales o excepcionales, reclaman que un proyecto de ley sea conocido y aprobado con la mayor rapidez posible, y para evitar el capricho y la arbitrariedad tanto la declaratoria de urgencia (por mandatos reglamentarios del Senado y la Cámara de Diputados) como la votación en segunda lectura del proyecto de ley (por mandato constitucional) deben contar con el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes, garantizando así la legitimidad de la declaratoria de urgencia.

12.3.6. Los accionantes plantean que la Constitución de 1844 disponía “la exigencia de motivar la declaratoria de urgencia y la capacidad de revocar esa declaratoria a favor de la otra cámara, [pero] desapareció de nuestro texto constitucional a partir de la Constitución del 1866”. Sin embargo, alegan que “eso no significa que haya desaparecido la necesidad de motivar esa declaratoria como fundamentación del carácter justo y útil”. Ahora bien, para este tribunal constitucional el argumento de los accionantes no es de recibo por dos razones fundamentales, a saber: 1) carece de base constitucional, pues no puede ser deducido del artículo 40.15 de la Constitución, y 2) parte de una interpretación irrazonable de la exigencia de motivación legislativa, ya que desconoce características propias del procedimiento de adopción de la ley; por lo tanto, debe ser rechazado.



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

**12.4. Sobre la alegada violación al principio de indelegabilidad de poderes establecido en el artículo 4 de la Constitución**

12.4.1. Los accionantes plantean en su escrito de acción directa que el artículo 4 de la Constitución, al hablar del Gobierno del país, consagra el principio de separación e indelegabilidad de poderes, en el interés del constituyente de que la delegación de la soberanía en esos tres poderes independientes quede sometida a un sistema de “frenos y contrapesos” que no desvirtúen el mandato popular. Sin embargo, alegan que

*...en la práctica se ha podido comprobar como el Poder Ejecutivo tiene cada vez más, la tendencia a usurpar o hacerse atribuir directamente o a través de subterfugios jurídicos, poderes que corresponden a los otros poderes del Estado. El caso más frecuente es cuando el Poder Ejecutivo tiende a haberse otorgar atribuciones que son propias del Poder Legislativo. Tal como es el caso que nos ocupa.*

12.4.2. La pretensión de los accionantes es que el Tribunal Constitucional declare no conformes con la Constitución las disposiciones establecidas en los artículos 3 y 10 de la Ley núm. 64-18, que regulan la emisión y colocación de títulos de deuda pública, así como la administración de los pasivos de la deuda del sector público no financiero durante el año 2019, respectivamente, por considerar que vulneran las atribuciones que reconocen al Congreso Nacional los artículos 93 numeral 1 literales i) y j) y 128 numeral 2 literal d) de la Constitución. Una vez que transcriben las disposiciones constitucionales precitadas agregan que

*...queda claro que corresponde al Congreso Nacional: (i) Aprobar el presupuesto y los gastos extraordinarios del Estado; (ii) Aprobar los créditos y préstamos del Poder Ejecutivo; (iii) Aprobar los contratos celebrados por el Poder Ejecutivo que afecten las rentas nacionales,*



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

*enajenen bienes estatales, conlleven empréstitos o contengan exenciones de impuestos.*

12.4.3. Antes de analizar los alegatos de inconstitucionalidad de la parte accionante es de rigor realizar algunas precisiones sobre el régimen constitucional de la deuda pública de República Dominicana. Así, en primer término, puede advertirse que en la Constitución existe un reparto de competencias entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en lo que concierne a la deuda pública. El Poder Ejecutivo juega un rol primordial en esta materia, en tanto que, conforme el artículo 233 de la Constitución, el “endeudamiento público” forma parte de los engranajes institucionales del Proyecto de Presupuesto General del Estado que este debe elaborar cada año. El consentimiento del Poder Legislativo es necesario para contraer cualquier modalidad de deuda pública por mandato general del artículo 93 numeral 1, literales i) y j), así como por requerirse especialmente en el artículo 128 numeral 2, literal d), para la aprobación de los contratos públicos “cuando afecten las rentas nacionales o cuando estipulen exenciones de impuestos en general” que excedan los doscientos salarios mínimos del sector público.

12.4.4. La modalidad tradicional de deuda pública son los “*empréstitos*”, es decir, las operaciones de crédito realizadas por el Estado y articuladas a través de un *contrato de préstamo* que permite obtener recursos para ser destinados a la financiación de las necesidades públicas. La Constitución dominicana contiene previsiones específicas en cuanto a la negociación de los créditos y préstamos (que corresponde al Poder Ejecutivo) y la aprobación (que es función del Poder Legislativo). Una modalidad más reciente, pero que asume cada vez mayor relevancia, son los denominados “*bonos soberanos*”, esto es, *títulos de deuda* que emite el Estado para la venta en el mercado internacional bursátil con la finalidad de conseguir de parte de los adquirentes recursos económicos para financiar las obligaciones públicas. No existen disposiciones constitucionales que regulen de manera específica la emisión y colocación de los títulos de deuda, por lo que su



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

enquadramiento constitucional debe visualizarse en el marco de las previsiones generales del endeudamiento público.

12.4.5. El régimen constitucional de la deuda pública impone que la emisión y colocación de “títulos de deuda pública” o “bonos soberanos”, al igual que cualquier otra modalidad de deuda, debe contar con el consentimiento del Poder Legislativo. Es lo que se infiere razonablemente del mandato constitucional establecido en el artículo 93 numeral 1, literales j), a cuyo tenor corresponde al Congreso Nacional “legislar cuanto concierne a la deuda pública”. Así que la emisión y colocación de títulos de deuda pública deberá ser autorizada previamente por ley, en relación con el financiamiento requerido en el Presupuesto General del Estado –conforme el artículo 233 de la Constitución–, “realizado en un marco de sostenibilidad fiscal, asegurando que el endeudamiento público sea compatible con la capacidad de pago del Estado”.

**12.5. Sobre la alegada violación al principio de indelegabilidad en cuanto al artículo 3 de la Ley núm. 64-18**

124.1.a. 12.4.1.a. Los accionantes alegan que la violación al principio de indelegabilidad establecido en el artículo 4 de la Constitución ocurre, en lo que respecta al artículo 3 de la Ley núm. 64-18, cuando supuestamente “*deja en manos del Poder Ejecutivo el aumento y la emisión de nuevos valores de deuda pública (que superen el valor autorizado de RD\$190,090,390,000.00 [hasta RD\$231,880,048,966.00])*”, “*a los cuales otorgó al mismo tiempo exenciones impositivas –por lo que, a su juicio– se hace imperativo que la emisión de los nuevos valores que exceden esa suma sea también autorizada por el Congreso Nacional*”.

12.4.1.b. Una revisión sistemática del artículo 3 de la Ley núm. 64-18, cuya validez constitucional ha sido impugnada en el presente caso, permite advertir que el Congreso Nacional no ha autorizado pura y simplemente al Poder Ejecutivo –a



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

través del Ministerio de Hacienda– a emitir valores de deuda pública por el monto exclusivo de RD\$190,090,390,000.00, sino que, atendiendo a eventualidades que puedan afectar la composición de las fuentes financieras del Presupuesto General del Estado del 2019, también autoriza condicionalmente al Poder Ejecutivo a incrementar la emisión y colocación de los valores de deuda hasta RD\$231,880,048,966.00, “*valor contemplado para las fuentes financieras en [los artículos 5, 47 y 52 de] la Ley de Presupuesto General del Estado del año 2019*”. Por ello, la parte *in fine* de esta disposición precisa con claridad meridiana que “[e]n ningún caso este incremento supondrá un aumento total del monto de las fuentes financieras aprobadas para financiar el Presupuesto General del Estado [del] 2019”.

12.4.1.c. Los accionantes asumen erróneamente que constituye una delegación de atribuciones la autorización *condicional* que realiza el Poder Legislativo para que el Poder Ejecutivo pueda incrementar los valores de deuda pública desde RD\$190,090,390,000.00 hasta RD\$231,880,048,966.00, monto contemplado para las fuentes financieras del presupuesto, “*en caso de la producirse alguna modificación en la composición de las partidas de las fuentes financieras*” del Presupuesto General del Estado del 2019. Este error les lleva a afirmar sin fundamentos razonables que “*el Congreso sólo aprobó emitir valores de deuda pública por RD\$190,090,390,000.00 a los cuales otorgó al mismo tiempo exenciones impositivas, [y que, por lo tanto] se hace imperativo que la emisión de los nuevos valores que excedan esa suma sea también autorizada por el Congreso Nacional*”.

12.4.1.d. La autorización condicional para que el Poder Ejecutivo pueda incrementar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta el monto de las previsiones para las fuentes financieras del Presupuesto General del Estado del 2019, está sujeta a que concurra alguna modificación en la composición de las partidas de las fuentes financieras, es decir, acontecimientos futuros e inciertos que puedan afectar la



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

captación de los recursos que corresponden a las fuentes financieras del Presupuesto. No existe, por lo tanto, delegación de atribuciones, sino que, al contrario, el Congreso Nacional en ejercicio de sus competencias legislativas en materia presupuestaria y de deuda pública ha autorizado al Poder Ejecutivo para que, atendiendo a contingencias o imprevisiones atendibles, pueda aumentar la colocación y emisión de valores de deuda exclusivamente hasta el total de las fuentes financieras aprobadas para financiar el Presupuesto General del Estado del año 2019.

12.4.1.f. El elemento incertidumbre en la captación de los recursos provenientes de las fuentes financieras es lo que viene a darle fisonomía y carácter propio a la condición que ha tomado en cuenta el Poder Legislativo para autorizar que el Poder Ejecutivo pueda aumentar desde RD\$190,090,390,000.00 hasta RD\$231,880,048,966.00 los valores de deuda a ser emitidos y colocados para asegurar la sostenibilidad del Presupuesto General del Estado del 2019. No se puede prever con anticipación en qué momento del ciclo presupuestario será necesario realizar la emisión y colocación de los valores de deuda pública para completar las fuentes financieras, por lo que resulta conforme a la Constitución que el Congreso Nacional haya otorgado al Poder Ejecutivo una autorización condicionada para emitir y colocar los valores de deuda pública que sean necesarios para completar las fuentes financieras, sin que en ningún caso pueda exceder el valor total de las fuentes financieras aprobadas para financiar el Presupuesto General del Estado del 2019.

## **12.5. Sobre la alegada violación al principio de indelegabilidad en cuanto al artículo 10 de la Ley núm. 64-18**

12.5.1. Los accionantes alegan que la violación al principio de indelegabilidad establecido en el artículo 4 de la Constitución ocurre, en lo que respecta al artículo 10 de la Ley núm. 61-18, “cuando da facultad al Poder Ejecutivo para emitir valores de deudas en pesos dominicanos o monedas extranjeras hasta el diez por ciento (10%) de la deuda del sector público no financiero” y le permite



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

*sin ningún tipo de limitación, hacer las modificaciones presupuestarias que considere de lugar, lo cual le permitiría hacer inclusive, transferencias de recursos presupuestarios de una institución a otra. Con lo cual obviamente se burla el párrafo del artículo 234 de la Constitución.*

12.5.2. La Cámara de Diputados plantea en su escrito de contestación que no se vislumbra que en el artículo 10 de la ley impugnada se produzca una autorización al Ejecutivo para realizar transferencias de recursos presupuestarios de una institución a otra sin la aprobación de una ley en el Congreso Nacional. Considera, pues, que los argumentos esgrimidos por los accionantes deben ser desestimados porque de lo que se trata es de una autorización “para realizar operaciones de manejo, administración y /o gestión de pasivos durante el año 2019, por hasta el 10% de la deuda del sector público no financiero”.

12.5.3. Los cuestionamientos realizados por los accionantes ameritan que este tribunal realice ciertas precisiones sobre el contenido y alcance de la disposición atacada en inconstitucionalidad. En primer lugar, se advierte que el Congreso Nacional autoriza al Poder Ejecutivo a realizar “operaciones de manejo, administración y/o gestión de pasivos durante el año 2019 [...] a través de emisiones de títulos de deuda para canjear o recomprar pasivos de deuda del sector público no financiero”. Estas operaciones de administración de pasivos, dentro de las cuales se encuentran la conversión, la consolidación y la compra anticipada de valores<sup>1</sup>, solo pueden ser realizadas bajo las siguientes condiciones, a saber: 1) por hasta el 10 % de la deuda del sector público no financiero; 2) con el objetivo esencial de “reducir el monto y/o servicio de la deuda externa e interna del sector público no financiero”; 3) que cuente con la opinión favorable del Consejo de la Deuda Pública.

---

<sup>1</sup> Véase el artículo 10, Párrafo II, de la Ley núm. 64-18.



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

12.5.4. Es apreciable que el Congreso Nacional, en ejercicio de su potestad constitucional de legislar cuanto concierne a la deuda pública, ha autorizado al Poder Ejecutivo a realizar operaciones de administración de pasivos. Esto no supone que le haya otorgado un cheque en blanco para gestionar el endeudamiento público hasta el monto autorizado, sino que, por el contrario, sujetó la autorización de emitir títulos de deuda para canjear o recomprar pasivos del sector público no financiero, a la previa verificación de ciertas condiciones que requerirán el concurso de órganos técnicos especializados para la gestión eficaz del endeudamiento público. Así que las operaciones autorizadas quedan sujetas a la opinión favorable del Consejo de la Deuda Pública, al tiempo que el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección General de Crédito Público, determinará el medio para realizarlas.

12.5.5. Cabe destacar que este tipo de autorizaciones de administración de pasivos, concedidas al Poder Ejecutivo por medio de la Ley núm. 64-18, no resulta una novedad en nuestro ordenamiento jurídico, sino que por el contrario constituyen previsiones del legislador suele adoptar en el marco de sus competencias de legislar sobre la deuda pública. Un ejemplo relativamente reciente es la Ley núm. 548-14, que autorizó al Poder Ejecutivo a realizar operaciones de manejo, administración y/o gestión de pasivos durante el 2015, por hasta el diez por ciento (10 %) de la deuda del sector público no financiero. Al amparo de esta ley –como es de público conocimiento– el Gobierno dominicano realizó una exitosa operación de recompra de la deuda de Petrocaribe que significó una reducción del monto de la deuda del sector público no financiero.

12.5.6. La dinámica propia de este tipo de operaciones, que ameritan un acceso oportuno a los mercados de capitales doméstico e internacional y la flexibilidad necesaria para acceder a las condiciones financieras más favorables<sup>2</sup>, resulta en la práctica incompatible con la aplicación de los criterios tradicionales de aprobación

---

<sup>2</sup> Considerandos sexto y séptimo, Ley núm. 64-18.



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

previa e individual de empréstitos. Cuando se trata de la emisión y colocación de títulos de deuda pública, lo que se impone jurídicamente es que la operación en sí cuente con la previa autorización del legislador, quien además debe definir los límites en los cuales se desenvolverá la actuación del Ejecutivo. No podemos obviar que las transacciones que se derivan de las operaciones de administración de pasivos están sujetas a la toma de decisiones oportunas y expeditas que precisamente permitan satisfacer el objetivo trazado por el legislador. Cabe agregar que en ciertas circunstancias, se trata de transacciones necesarias para evitar que el país caiga en una situación de *default* o impago que comprometa su calificación crediticia y los consiguientes perjuicios que ello puede acarrear.

12.5.7. Es importante aclarar que cuando se realizan operaciones de administración de los pasivos del Presupuesto General del Estado, como las autorizadas por el legislador en virtud de la Ley núm. 64-18, se produce una alteración en la estructura de pago de la deuda por efecto del cambio en los componentes de interés y amortización por el pago de capital, así como posibles comisiones. De ahí que, en el párrafo VII del artículo 10 la referida ley autorice al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar las *modificaciones presupuestarias* correspondientes en los casos que resulte necesarias. Esto no significa —como alegan los accionantes— que el Poder Ejecutivo pueda trasladar recursos presupuestarios de una institución a otra sin cumplir con lo establecido en el artículo 234 de la Constitución, sino que únicamente puede modificar la estructura interna de la partida del pago de la deuda pública que gestiona el Ministerio de Hacienda, es decir, reclasificarla para cumplir con la nueva estructura de pago. La Constitución es clara al establecer en su artículo 234 que cualquier traslado de recursos presupuestarios entre instituciones, una vez votada la Ley de Presupuesto General del Estado, deberá ser autorizada mediante una ley que, cuando no sea iniciada por el Ejecutivo, deberá tener el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara legislativa.



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

12.5.8. Las operaciones financieras que esta ley autoriza al Poder Ejecutivo se encuentran sujetas a los mecanismos de fiscalización y control que la Constitución confiere al Congreso Nacional, y que resultan necesarios en la dinámica propia de un sistema de *frenos y contrapesos*. Estas operaciones están sujetas al control establecido en el artículo 93, ordinal 2) literal d), de la Constitución, que autoriza al Congreso Nacional a “*examinar anualmente todos los actos del Poder Ejecutivo y aprobarlos, si son ajustados a la Constitución y a las leyes*”. No es accidental que el párrafo I del artículo 10 de la Ley disponga que las operaciones de administración de pasivos deberán “ser informadas al Congreso Nacional, en los informes trimestrales sobre el Crédito Público elaborados por el Ministerio de Hacienda”. Esto garantiza que el Congreso esté debida y oportunamente informado de manera periódica sobre las operaciones concretas ejecutadas por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda.

12.5.9. Por estas razones, procede rechazar la alegada inconstitucionalidad de los artículos 3 y 10 de la Ley núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la emisión y colocación de valores internos de deuda pública, de veintiséis (26) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), por no contradecir el principio de indelegabilidad de atribuciones establecido en el artículo 4 de la Constitución.

**12.5.1. Sobre la alegada violación del artículo 40.15 de la Constitución por falta de razonabilidad de la ley.**

12.5.1.1. Los accionantes alegan en su escrito de acción directa que la Ley núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo a la emisión y colocación de bonos soberanos, transgrede el principio de razonabilidad establecido en el artículo 40.15 de la Constitución, en el sentido de que no expresa “por qué es justo y útil para la sociedad



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

lo que ella dispone. No satisface el voto constitucional de justicia y utilidad, la ley que no dé motivos satisfactorios del mandato o la regla que ella impone”.

12.5.1.2. La Cámara de Diputados plantea en su escrito de contestación que

*el objetivo perseguido por la norma es suplir el déficit presupuestario que tiene la Ley de Presupuesto General del Estado del año 2019, a los fines de que el instrumento pueda ser ejecutado y que los poderes públicos puedan cumplir con sus atribuciones constitucionales y el Gobierno honrar sus compromisos internos y externos, el medio buscado para lograr este fin es la autorización al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, para la emisión y colocación de valores en el mercado interno y externo, operación que está sometida a rigurosos controles.*

Por ello, concluye que “la Ley núm. 64-18, pasa el test de razonabilidad y es acorde a las disposiciones del artículo 40.15 de la Constitución de la República”.

12.5.1.3. Este tribunal constitucional adoptó en la TC/0044/12 el test de razonabilidad como parámetro para determinar si una norma jurídica es conforme o no con el referido principio. Dicho test, está integrado por tres pasos: 1.- El análisis del fin buscado por la medida, 2.- el análisis del medio empleado y 3.-El análisis de la relación entre el medio y el fin. Este test –como se precisa en la TC/0230/14– “es una herramienta que le imprime mayor objetividad y profesionalidad a las decisiones judiciales, pues no deja al criterio del juez evaluar la razonabilidad de una norma, sino que le permite medir, de manera objetiva, si la regulación de un derecho resulta justificada por un fin constitucionalmente legítimo.”

12.5.1.4. En cuanto al primer elemento del test (*análisis del fin*), se advierte que el fin buscado por la ley impugnada es autorizar al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la emisión y colocación de valores de deuda pública para



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

suplir el déficit presupuestario, así como realizar operaciones de gestión de pasivos hasta el 10 % de la deuda del sector público no financiero. Es así que la ley procura que se obtengan los fondos que requiere el gobierno para ejecutar de manera efectiva las políticas públicas que sean necesarias para el buen desenvolvimiento de las instituciones, y facilitar la realización de operaciones de gestión financiera para reducir el monto y/o servicio de la deuda externa e interna del sector público no financiero. Se trata, pues, de un fin legítimo, por lo que se cumple con el primer requisito del test.

12.5.1.5. En lo que respecta al segundo elemento del test (*análisis del medio*), se emplea como estrategia financiera para cubrir el déficit y reducir la deuda acumulada en el sector público no financiero, la emisión y colocación en los mercados de valores de deuda pública, popularmente conocidos como de bonos soberanos, por una suma tope. Para el financiamiento del Presupuesto General del Estado del 2019 se prevé el límite de la colocación o emisión de los títulos de deuda hasta RD\$190,090,390,000.00, o su equivalente en moneda extranjera, que podrá incrementarse hasta RD\$231,880,048,966.00 en caso de producirse una modificación en la composición de las partidas de las fuentes financieras, sin que en ningún caso se aumente el total del monto de las fuentes financieras aprobadas para financiar el Presupuesto General del Estado para el 2019. En el caso del manejo, administración y/o gestión de pasivos el límite es por hasta el 10 % de la deuda pública del sector público no financiero. Se cumple, pues, con el segundo elemento del test.

12.5.1.6. En lo atinente al tercer factor del test (*análisis relación medio-fin*), este tribunal considera que es legítima la emisión de títulos de deuda pública para cubrir el déficit presupuestario y asegurar una adecuada gestión del endeudamiento público, siempre que –como ocurre con la Ley núm. 64-18– se realice atendiendo a criterios de racionalidad del gasto público y la capacidad de endeudamiento del Estado, así como estableciendo los recaudos necesarios para garantizar un control



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

eficaz de estas operaciones autorizadas al Poder Ejecutivo. Sin esta autorización legislativa el ejercicio presupuestario del 2019 se vería afectado ante la inexistencia de los recursos financieros necesarios para que los poderes públicos puedan cumplir con sus atribuciones constitucionales y el Estado honrar sus compromisos de deuda en el plano nacional y en el internacional. Ello impactaría negativamente la gestión de las políticas y programas de desarrollo. Así que se cumple también con el tercer elemento del test.

12.5.1.7. Al verificarse que la Ley núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la emisión y colocación de valores internos de deuda pública, de veintiséis (26) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), satisface el test de razonabilidad y en coherencia con lo establecido en las otras consideraciones de esta sentencia, procede rechazar la acción directa de inconstitucionalidad elevada por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero en contra de la Ley núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la emisión y colocación de valores internos de deuda pública, de veintiséis (26) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), por no contradecir ningún valor, principio o regla constitucional.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma de la magistrada Ana Isabel Bonilla Hernández, 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 Alba Luisa Beard Marcos, Wilson Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero.

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



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

**DECIDE:**

**PRIMERO: RECHAZAR** la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero el veinticuatro (24) de enero de dos mil diecinueve (2019), contra la Ley núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la emisión y colocación de valores internos de deuda pública, de veintiséis (26) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

**SEGUNDO: DECLARAR** conforme a la Constitución de la República la Ley núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la emisión y colocación de valores internos de deuda pública, de veintiséis (26) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

**TERCERO: DECLARAR** el presente proceso libre de costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11.

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a los accionantes, señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero, al Procurador General de la República, al Senado de la República y la Cámara de Diputados.

**QUINTO: DISPONER** que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 4 de la referida Ley núm. 137-11.



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

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

**VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA**  
**ALBA LUISA BEARD MARCOS**

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

En la especie, los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero, interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad contra la Ley núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la emisión y colocación de valores internos de deuda pública, de veintiséis (26) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), la cual fue rechazada por este Tribunal Constitucional.



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

Es decir que, mediante esta sentencia, el Tribunal Constitucional valoró y decidió la conformidad con el texto constitucional de la disposición normativa impugnada, al no verificar la presencia de contradicción jurídica entre ambos textos.

Ahora bien, aunque esta juzgadora comparte la solución dada por esta sentencia en el sentido de rechazar la acción directa de inconstitucionalidad, salva su voto respecto del análisis que se formula, en su numeral 10, sobre la legitimación activa o calidad del accionante.

En ese sentido, reiteramos nuestro criterio establecido en un voto salvado anterior – Expediente Núm. TC-01-2018-0024 -, en el cual se establece lo siguiente:

“la sentencia llega a dicha conclusión aplicando el artículo 37, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, el cual establece lo siguiente: *“Calidad para accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.*”

A diferencia del criterio según el cual para interponer una acción directa en inconstitucionalidad se requiere como condición *sine qua non* tener “*un interés legítimo y jurídicamente protegido*”, nuestra posición jurídica al respecto, es que toda persona o ciudadano cuyos derechos y bienes estén regidos por la Constitución dominicana, tiene calidad o legitimación activa para interponer una acción directa de inconstitucionalidad.

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



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

Constitución legítima su interés para atacar una norma jurídica infraconstitucional de carácter general que considere inconstitucional.

La Constitución de la República, en su artículo 6, define el principio de supremacía de la Constitución en los términos siguientes: *“Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetas a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”*. (Subrayado nuestro).

El hecho de que el artículo 185, numeral 1, de la Constitución, establezca que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: *“1. Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido”*, en modo alguno debe interpretarse como una limitante respecto del derecho y la calidad que tiene cualquier persona o ciudadano dominicano para impugnar en inconstitucionalidad una norma infraconstitucional, 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.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia, en su Sentencia No.1, del 14 de abril de 2010, (Boletín Judicial No.1193, abril de 2010), estableció el criterio del interés legítimo u jurídicamente protegido en los términos siguientes: *“una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos,*



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

*reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio”.*

Estimamos que, del referido párrafo, se debe hacer una interpretación abierta, extensiva y no restrictiva o cerrada, a la luz del principio de supremacía de la Constitución anteriormente citado, por lo que debe entenderse que cualquier persona o ciudadano cuyos derechos estén regidos y garantizados por la Carta Magna dominicana, tiene calidad para impugnar una norma que considere inconstitucional, porque directa o indirectamente, en lo inmediato o en lo mediato, la vigencia de una norma viciada de inconstitucionalidad genera o pudiere generar vulneraciones a sus derechos fundamentales, y aún causar perjuicios en contra del propio Estado dominicano, o de segmentos poblacionales aún inconscientes de sus derechos constitucionales, como serían niños que eventualmente podrían verse afectados por alguna disposición legal o normativa de alcance general, y que, por su escaso desarrollo físico e intelectual producto de su corta edad o de una condición de salud, estarían imposibilitados de defender sus derechos, por lo que esos serían buenos ejemplos de que no necesariamente quien es el titular de un derecho “*jurídicamente protegido*”, es el único que tiene calidad o legitimación activa para incoar una acción directa en inconstitucionalidad.

Consideramos 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 transgrede, sea declarada inconstitucional y expulsada del ordenamiento jurídico, dado que ello constituye una garantía efectiva del respecto de sus derechos fundamentales y del Estado de derecho.



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

Ello es cónsono con cualquier sistema donde impere un Estado social y democrático de derecho, en el cual se garantice una participación activa de su población en el debate político, jurídico y público.

De igual manera, la posibilidad de que cualquier ciudadano y persona que habite en la República Dominicana y que tenga un derecho o bien jurídico reconocido por nuestra Constitución, debe de contar con la posibilidad de ejercer el derecho a incoar la acción directa de inconstitucionalidad, por cuanto con ello cumple con el deber de procurar el respeto del orden jurídico constitucional de la nación a través del control abstracto de las normas infraconstitucionales, así como aporta a la materialización de los fundamentos, principios, valores y postulados establecidos en la Constitución, como el que establece su artículo 5, el cual dispone lo siguiente: *“Artículo 5. Fundamento de la Constitución. La Constitución se fundamenta en el respeto a la dignidad humana y en la indisoluble unidad de la Nación, patria común de todos los dominicanos y dominicanas”*.

En ese orden de ideas, en un trabajo titulado *“Acción popular de inconstitucionalidad”*<sup>3</sup>, Ernesto Rey Cantor señala: *“la acción es popular porque la podrá ejercer cualquier ciudadano del pueblo. Ello resalta su carácter democrático y, a su vez, se considera como una de las vías de la participación en la democracia; por consiguiente, su ejercicio es eminentemente de carácter político, porque el pueblo por medio de un ciudadano podrá cuestionar los actos normativos que expiden los gobernantes, cuando sean violatorios de los derechos constitucionales (fundamentales, económicos, sociales, culturales, colectivos, etc.)”*. (Subrayado nuestro).

En el citado trabajo se reconoce la visión del procesalista uruguayo Eduardo J. Couture, en el sentido de que este logró desentrañar la acción popular de

---

<sup>3</sup> Ver Rey Cantor, Ernesto. *Acción popular de inconstitucionalidad*. Recuperado de <https://letrujil.files.wordpress.com/2012/04/accion-publica-de-inconstitucionalidad-ernesto-rey-cantor.pdf>



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

inconstitucionalidad del contenido del artículo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en París el 1 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuyo texto consigna lo siguiente: *“Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”*.

En efecto, tanto Couture, como 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”*<sup>4</sup>. (Subrayado nuestro).

Asimismo, en el citado trabajo también se resalta la opinión de Joaquín Brage Camazano, quien en su obra *“La acción de inconstitucionalidad”*<sup>5</sup>, 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*

---

<sup>4</sup> Ver Azula Camacho, Jaime. *Teoría General del proceso*. Bogotá, Editorial Temis, tomo I, 7 ma. E4dición, 2000. Citado por Rey Cantor, Ernesto. *Acción popular de inconstitucionalidad*. Consultado el 10 de mayo de 2019 en: <https://letrujil.files.wordpress.com/2012/04/accion-publica-de-inconstitucionalidad-ernesto-rey-cantor.pdf>

<sup>5</sup> Ver Brage Camazano, Joaquín. *La acción de inconstitucionalidad*. México, Universidad Autónoma de México, 1998, págs.. 106 y 107. Citado por Rey Cantor, Ernesto. *Acción popular de inconstitucionalidad*. Consultado el 10 de mayo de 2019 en: <https://letrujil.files.wordpress.com/2012/04/accion-publica-de-inconstitucionalidad-ernesto-rey-cantor.pdf>



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

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).

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

En ese sentido, para el examen de la admisibilidad de la acción directa en inconstitucional, entendemos que basta con que la norma atacada tenga un alcance general y se ajuste a las normas contempladas al artículo 185.1 de la Constitución susceptibles de ser atacadas en inconstitucionalidad, para que una persona o ciudadano dominicana tenga la legitimidad y la calidad para interponer una acción directa en inconstitucionalidad.”

## **Conclusión**

Consideramos que toda persona o ciudadano dominicano tiene legitimidad activa o calidad jurídica para incoar una acción directa de inconstitucionalidad, por cuanto tiene un interés legítimo en procurar que una norma de aplicación general que vulnere la Constitución, sea declarada inconstitucional, dado que ello constituye una garantía efectiva del respecto de 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 con una naturaleza eminentemente pública, por cuanto lo que persigue es que se satisfagan



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

intereses de carácter general, al procurarse por esa vía que las normas inconstitucionales sean expulsadas del ordenamiento jurídico, preservándose con ello los principios, valores, postulados y mandatos establecidos en la Carta Magna.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**WILSON GÓMEZ RAMÍREZ**

con ocasión de la acción directa de inconstitucionalidad, incoada por los ciudadanos Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Enmanuel Esquea Guerrero, contra la Ley núm. 64-18, de fecha veintiséis (26) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la emisión y colocación de valores internos de deuda pública, a saber:

Con el mayor respeto hacia la posición mayoritaria expresada en la sentencia por los demás magistrados que integran el Pleno de este Tribunal Constitucional, y coherentes con la opinión externada y mantenida en las deliberaciones relativas al Expediente núm. TC-01-2019-0002, que se contrae a la indicada acción directa de inconstitucionalidad, ejercemos la facultad que nos reserva el artículo 186 de la Constitución de la República, y el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales núm. 137-11, promulgada en fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), presentamos voto salvado con respecto a la decisión referida, en base a los argumentos que se exponen a continuación:

**I. ANTECEDENTES**

**1.1.** La decisión que motiva este voto salvado, se relaciona con la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa,



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

Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Enmanuel Esquea Guerrero, contra la Ley núm. 64-18, de fecha veintiséis (26) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, la emisión y colocación de valores internos de deuda pública.

**1.2. Los referidos accionantes en inconstitucionalidad, para impugnar la indicada Ley núm. 61-18, invocan la vulneración de las siguientes disposiciones de la Constitución Política del Estado:**

- a) *“Artículo 2. Soberanía popular. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o en forma directa, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes”.*
  
- b) *“Artículo 4. Gobierno de la Nación y separación de poderes. El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes”.*
  
- c) *“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 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 (...)”.*



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

d) *“Artículo 76. Composición del Congreso. El Poder Legislativo se ejerce en nombre del pueblo por el Congreso Nacional, conformado por el Senado de la República y la Cámara de Diputados”.*

e) *“Artículo 93.- Atribuciones. El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia: 1) Atribuciones generales en materia legislativa: (...) i) Votar anualmente la Ley de Presupuesto General del Estado, así como aprobar o rechazar los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo; j) Legislar cuanto concierne a la deuda pública y aprobar o desaprobado los créditos y préstamos firmados por el Poder Ejecutivo, de conformidad con esta Constitución y las leyes (...)”.*

f) *“Artículo 98.- Discusiones legislativas. Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas”.*

g) *“Artículo 128.- Atribuciones del Presidente de la República. La o el Presidente de la República dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar, y es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado (...) 2) En su condición de Jefe de Gobierno tiene la facultad de: (...) d) Celebrar contratos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso Nacional cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de bienes del Estado, al levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general, de acuerdo con la Constitución. El monto máximo para que dichos contratos y exenciones puedan ser suscritos por el Presidente de la República sin*



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

*aprobación congresual, será de doscientos salarios mínimos del sector público (...)*”.

*h) “Artículo 234.- Modificación del presupuesto. El Congreso podrá incluir nuevas partidas y modificar las que figuren en el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado o en los proyectos de ley que eroguen fondos sometidos por el Poder Ejecutivo, con el voto de las dos terceras partes de los presentes de cada cámara legislativa. Párrafo. Una vez votada la Ley de Presupuesto General del Estado, no podrán trasladarse recursos presupuestarios de una institución a otra sino en virtud de una ley que, cuando no sea iniciada por el Poder Ejecutivo, deberá tener el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara legislativa”.*

**1.3. Entre los fundamentos expuestos por los indicados accionantes para impugnar la referida Ley núm. 64-18, de fecha veintiséis (26) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), figuran los siguientes:**

*a) “Resultaría irracional negar a los legisladores el derecho a ser informados previamente de los asuntos de los cuales ellos deberán decidir para cumplir con el mandato de representar al pueblo en el proceso de aprobación de la Ley. Precisamente, la propia Constitución consagra el principio de razonabilidad en el artículo 40.15 cuando dice: 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”.*

*b) No puede haber dudas de que la finalidad del artículo 98 de la Constitución es la de asegurar que la ley sea el resultado de un proceso de discusión amplia con el tiempo necesario para que los legisladores puedan hacer el mejor análisis del proyecto y de las consecuencias de la aplicación de la ley.*



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

c) *“Tampoco habría espacio para el cuestionamiento de que la única forma de lograr ese cometido, es facilitando la participación de los legisladores en el proceso de elaboración de las leyes, para lo cual resulta imprescindible la información de los temas a tratar y el plazo necesario para la comparecencia a las cámaras”.*

d) *“En lo que respecta a la elaboración de la ley, el artículo 98 de la Constitución expresa: "Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión. En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas”.*

e) *“Como se puede leer, la segunda parte de ese artículo dice: "En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas." De acuerdo a esta disposición, el proyecto de ley declarado de urgencia debe ser conocido en dos sesiones consecutivas, lo cual no significa que deban ser el mismo día, pues entonces se estaría eliminando el plazo de la "reflexión" a que se refirió la Suprema Corte de Justicia”.*

f) *“Resultaría ilógico pensar que el constituyente ha querido acelerar el conocimiento de la ley declarada de urgencia en desmedro y sacrificando los atributos que debe tener toda ley, los cuales sólo se consiguen respetando el derecho de la población a través de sus representantes, de participar en cada uno de los pasos que lleven a su aprobación definitiva”.*

g) *“(…) la elaboración de las leyes en nuestro país siempre ha estado precedida de un período de tiempo que, nuestra Suprema Corte de Justicia*



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

*en su sentencia No. 1 del 3 de enero del 2010 dictada con ocasión del conocimiento de un recurso de inconstitucionalidad contra la ley aprobada por ambas cámaras que declaró la necesidad de la reforma constitucional, llamó: "día libre para la reflexión".*

*h) "Sin embargo, para la aprobación de la Ley No. 64-18 los legisladores no tuvieron en cuenta ese criterio y celebraron en cada cámara en un mismo día, una sesión ordinaria que aprobó la ley en primera lectura y otra sesión extraordinaria que la aprobó en segunda lectura".*

*i) "La forma en que fue aprobada por el Senado la Ley No. 64-18 la hace ipso facto nula de toda nulidad, pero resulta que esta aprobación no solamente violó la segunda parte del artículo 98 de la Constitución, sino que desconoció además el propio reglamento interno del Senado (...) desconoció el derecho que tienen los senadores a conocer con debida antelación el orden del día de las reuniones y a participar con voz y voto en todas las sesiones de ese órgano legislativo".*

*j) "Al igual que el Senado, la Cámara de Diputados aprobó la Ley No. 64-18 en dos sesiones celebradas el mismo día 21 de diciembre del 2018, con la ausencia de treinta y un (31) diputados quienes no fueron informados de la celebración de la sesión extraordinaria, incurriendo así en la misma violación constitucional".*

*k) "Resulta que al conocer en primera lectura la Ley No. 64-18 el Senado la declaró de urgencia, pero no motivó ni dio razones que justificaran esa urgencia. Así, sin ninguna motivación ni argumentación, la misma fue conocida y aprobada en primera lectura y a renglón seguido, en una sesión extraordinaria convocada inmediatamente, la misma fue aprobada en segunda lectura. Lo mismo sucedió en la Cámara de Diputados".*



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

l) *“Ese proceder rompe el principio de razonabilidad de la ley establecido en el numeral 15 del artículo 40 de la Constitución, toda vez que, si la ley "solo puede ordenar lo que es justo y útil", es imprescindible que la propia ley diga porque es justo y porque es útil lo que ella dispone”.*

m) *“El artículo 4 de la Constitución al hablar del Gobierno del país consagra el principio de la separación e Indelegabilidad de los poderes señalando: "Artículo 4.- (...). Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes”.*

n) *“Esta separación de los Poderes del Estado (...) descansa en el interés del constituyente de que la delegación de la soberanía en esos poderes quede sometida a un sistema de "frenos y contrapeso" que no desvirtúen el mandato popular”.*

o) *“En la práctica se ha podido comprobar como el Poder Ejecutivo tiene cada vez más, la tendencia a usurpar o hacerse atribuir directamente o a través de subterfugios jurídicos, poderes que corresponden a los otros poderes del Estado”.*

p) *“El artículo 3 de la Ley No. 64-18 se lee como sigue: "ARTÍCULO 3. Emisión y Colocación. Se autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la emisión y colocación de valores de deuda pública por hasta un monto de ciento noventa mil noventa millones trescientos noventa mil pesos dominicanos con 00/100 (RD\$190,090,390,000.00) o su equivalente en moneda extranjera”.*



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

q) *“Se puede ver que la parte capital del artículo 3 autoriza al Poder Ejecutivo a emitir y colocar valores de deuda pública por hasta (RD\$190,090,390,000.00) o su equivalente en moneda extranjera y que el párrafo más adelante, sostiene que ese monto se podrá incrementar hasta la suma de (RD\$231,880,048,966.00). El artículo 8 por su parte, establece las exenciones impositivas de que gozarán esos valores”.*

r) *“Si la Ley No. 61-18 que aprobó el Presupuesto General de la Nación para el año 2019 estableció que ese presupuesto sería financiado con empréstitos de deuda pública de hasta RD\$231 y en esta ley No. 64-18 el Congreso sólo aprobó emitir valores de deuda por a los cuales otorgó al mismo tiempo exenciones impositivas, se hace imperativo que la emisión de los nuevos valores que excedan esa suma sea también autorizada por el Congreso Nacional”.*

s) *“Sin embargo, el párrafo del artículo 3 de la mencionada Ley 64-18 deja en manos del Poder Ejecutivo el aumento y la emisión de esos nuevos valores de deuda pública (que superen el valor autorizado de (RD\$190,090,390,000.00))”.*

t) *“Pero resulta que autorizar al Poder Ejecutivo a emitir esos nuevos valores (que se beneficiarían además de la exención fiscal) sin una nueva autorización del congreso, constituye una delegación de los poderes que el artículo 93, numeral 1, literales i) y j) y numeral 2, literal d) del artículo 128 de la Constitución otorgan al Congreso Nacional, todo lo cual prohíbe el artículo 4 de esa misma Constitución”.*

u) *“Del mismo modo, el artículo 10 de la referida ley No. 64-18 viola el artículo 4 de la Constitución cuando da facultad al Poder Ejecutivo para*



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

*emitir valores de deudas en pesos dominicanos o monedas extranjeras hasta el diez por ciento (10%) de la deuda del sector público no financiero”.*

v) *“La autorización otorgada (...) permite al Poder Ejecutivo, sin ningún tipo de limitación, hacer las modificaciones presupuestarias que considere de lugar, lo cual le permitiría hacer inclusive, transferencias de recursos presupuestarios de una institución a otra. Con lo cual obviamente se burla el párrafo del artículo 234 de la Constitución”.*

**II. FUNDAMENTOS, MOTIVOS Y ALCANCES DEL VOTO  
SALVADO**

**2.1.** Con ocasión de las deliberaciones, en relación con el caso que nos ocupa, sostuvimos nuestra posición tras considerar que, aunque la referida Ley núm. 64-18, fue aprobada por las cámaras congresuales de la República, en pleno uso de las facultades y prerrogativas conferidas por la Constitución de la República, concurriendo así con el voto mayoritario del Pleno, la manera y circunstancias en las cuales se verificaron el conocimiento y las discusiones a tales propósitos, no eran las más propicias para generar el clima de certidumbre, confianza y transparencia que exigía el conocimiento de un proyecto de esta naturaleza.

**2.2.** La mayoría del Pleno, aseveró al respecto: *“Se puede advertir, entonces, que la reglamentación interna de cada cámara avala una práctica legislativa que data desde la reforma constitucional de 1934, cuyo artículo 35 señalaba que todo proyecto de ley que fuere “declarado previamente de urgencia podrá ser discutido en dos sesiones consecutivas.” Este modelo de trámite legislativo para conocer de los proyectos declarados de urgencia, se mantuvo invariable durante las reformas constitucionales de 1942 (artículo 35), 1947 (artículo 34), 1955 (artículo 40), 1959 (artículo 40), 1960 (artículo 40), 1961 (artículo 40), 1962 (artículo 40), 1963 (artículo 116), 1966 (artículo 39), 1994 (artículo 39), 2002 (artículo 39) y a partir*



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

*de la reforma del 2010, se plasmó en el artículo 98. Por tanto, la declaratoria de urgencia de un proyecto de ley en las cámaras y su discusión en dos (2) sesiones consecutivas el mismo día, en contraposición de la discusión de aquellos proyectos que no fueren declarados de urgencia, en cuyo caso se amerita el intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión, constituye una regla constitucional que cuenta con ochenta y cinco (85) años de existencia en nuestra vida republicana”.*

**2.3.** En sus consideraciones, agrega la mayoría del Pleno al respecto: “(...) *el Reglamento del Senado en su artículo 164 señala que en caso de convocatoria para una sesión extraordinaria a los fines de conocer proyectos que se consideran urgentes, el presidente del Senado la convocará a “viva voz” sin el agotamiento de cualquier otra formalidad; mientras que el artículo 175 del mismo señala que los proyectos de ley previamente declarados de urgencia “se discutirán en dos sesiones consecutivas, requiriéndose para la segunda lectura, una votación de las dos terceras partes de los presentes. En caso de no celebrarse la sesión de forma consecutiva, la declaratoria de urgencia pierde su efecto y el proyecto se conocerá en la forma ordinaria.” Igualmente, y conforme al artículo 10 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se indica que en caso de declararse de urgencia un proyecto de ley, este debe ser conocido “en dos sesiones consecutivas”; además, su artículo 63 establece que en caso de que un proyecto se declare de urgencia, el presidente de la cámara podrá hacerlo a “viva voz”, y por tanto dicha cámara podrá reunirse en una “sesión extraordinaria el mismo día”.*

**2.4.** En lo que se referiré a la declaratoria de urgencia, el Pleno puntualizó: “(...) *el Tribunal Constitucional considera que la declaratoria de urgencia de un proyecto de ley para realizar inmediatamente el mismo día una segunda sesión extraordinaria para conocerlo en segunda lectura, no constituye una lesión a los derechos de estar debidamente informados y legalmente convocados de los legisladores que no asistieron a la primera sesión ordinaria en qué se conoció la primera lectura, porque la declaratoria de urgencia de un proyecto de ley exige*



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

*como contrapeso que la segunda lectura deba ser aprobada con una mayoría calificada de las dos terceras partes de los legisladores presentes, por lo que procede rechazar el alegato de inconstitucionalidad formulado por los accionantes”.*

**2.5.** En lo concerniente a la emisión de los bonos soberanos y a la inconstitucionalidad planteada en el caso, el Pleno del Tribunal expresa que “(...) *resulta conforme a la Constitución que el Congreso Nacional haya otorgado al Poder Ejecutivo una autorización condicionada para emitir y colocar los valores de deuda pública que sean necesarios para completar las fuentes financieras, sin que en ningún caso pueda exceder el valor total de las fuentes financieras aprobadas para financiar el Presupuesto General del Estado del 2019”.*

**2.6.** En cuanto al alegato de indelegabilidad de atribuciones a que hace referencia el artículo 4, la mayoría del Pleno del Tribunal Constitucional responde: “*La Constitución es clara al establecer en su artículo 234 que cualquier traslado de recursos presupuestarios entre instituciones, una vez votada la Ley de Presupuesto General del Estado, deberá ser autorizada mediante una ley que, cuando no sea iniciada por el Ejecutivo, deberá tener el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara legislativa”.*

**2.7.** El Pleno precisa que, en la especie, se han cumplido las exigencias instituidas por el propio Tribunal Constitucional (Sentencia TC/0044/12), para determinar si una norma jurídica resulta o no concordante con el principio de razonabilidad; con respecto al caso se consigna: “*Al verificarse que la Ley núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la emisión y colocación de valores internos de deuda pública, de veintiséis (26) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), satisface el test de razonabilidad; y en coherencia con lo establecido en las otras consideraciones de esta sentencia, procede rechazar la acción directa de inconstitucionalidad”.*



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

**2.8.** En su consideración final, el Pleno asevera: *“Al verificarse que la Ley núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la emisión y colocación de valores internos de deuda pública, de veintiséis (26) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), satisface el test de razonabilidad; y en coherencia con lo establecido en las otras consideraciones de esta sentencia, procede rechazar la acción directa de inconstitucionalidad elevada por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero, en contra de la Ley núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la emisión y colocación de valores internos de deuda pública, de veintiséis (26) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), por no contradecir ningún valor, principio o regla constitucional”.*

**2.9.** El infrascrito, juez de la matrícula del Tribunal Constitucional de la República, sustenta en el caso de que se trata, una tesis que, aunque concurre con la solución acordada por la mayoría de los integrantes del Pleno de este tribunal, sustenta consideraciones particulares en determinados aspectos, y por tanto, se expresará con relación a tal diferencia, bajo la consideración de que es necesario fortalecer la institucionalidad del Estado, a través de actuaciones ecuanímes, idóneas y transparentes, que, por atender a este imperativo, revelen que se procura privilegiar el interés supremo de la Nación, cuestión fundamental para la configuración esencial del Estado Social y Democrático de Derecho instituido en la propia Constitución de la República, la cual consigna en la parte *in fine* de su artículo 8, que su función debe materializarse en compatibilidad con el bienestar general y los derechos.

**2.10.** En el caso, se trata de que el Poder Legislativo emitió una disposición legal, que autoriza que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, emita y coloque valores de deuda pública por un monto de hasta ciento noventa mil noventa



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

millones trescientos noventa mil pesos dominicanos con 00/100 (RD\$190,090,390,000.00) o su equivalente en moneda extranjera.

**2.11.** Así mismo, en la citada Ley núm. 64-18 se dispone: *“El monto de la emisión aprobada mediante la presente ley, se podrá incrementar en caso de producirse alguna modificación en la composición de la partida de fuentes financieras de hasta doscientos treinta y un mil ochocientos ochenta millones cuarenta y ocho mil novecientos sesenta y seis pesos dominicanos con 00/100 (RD\$231,880,048,966.00), valor contemplado para las fuentes financieras en la Ley de Presupuesto General del Estado del año 2019. En ningún caso este incremento supondrá un aumento del total del monto de las fuentes financieras aprobadas para financiar el Presupuesto General del Estado 2019”*.

**2.12.** Como es del conocimiento de todos, el bono soberano entraña un compromiso de carácter financiero, su emisión implica un impacto en el endeudamiento externo del país , y eso solo es suficiente para demandar siempre una prudente actuación congresual al momento de conocer y discutir una cuestión de tanta delicadeza, de manera que resulte, además de cónsona con la Constitución, la ley y las normas reglamentarias, fruto de la mejor ponderación por parte del Congreso Nacional, sin que se advierta sumisión de un poder público con respecto a otro.

**2.13.** Conocer en pocas horas de un solo día, una pieza legislativa de esta trascendencia, y, contrario a esto, el Proyecto de Ley se Símbolos Patrios permanece en las gavetas del Congreso Nacional, hace más de once años; de la misma manera, se expresa la indiferencia en las reservas de ley hechas por el texto sustantivo con relación al régimen de adquisición y transferencia de la propiedad inmobiliaria en la Zona Fronteriza, y lo concerniente a la instrucción en la formación social y cívica en escuelas y colegios, habla con generosidad acerca del primer tratamiento, en comparación con el comportamiento que depara este voto salvado.



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

**III. CONCLUSIÓN**

Con motivo de las deliberaciones del Pleno, concurrimos en la dirección del voto mayoritario expresado por nuestros colegas, en relación al caso objeto de tratamiento; sin embargo, sostuvimos una posición particular tras entender que, aunque la referida Ley núm. 64-18, de fecha 26 de diciembre de 2018, fue aprobada por ambas cámaras congresuales, bajo el pleno uso de las facultades y prerrogativas conferidas por la Constitución de la República, la ley y las normas reglamentarias, es menester precisar que la manera y circunstancias en las cuales se verificaron el conocimiento y las discusiones a tales propósitos, caracterizadas por esfuerzos *in extremis* o extrema urgencia, no eran las más propicias o convenientes para generar el clima de certidumbre, confianza, seguridad y transparencia que exigía la ponderación de un proyecto que atendía al alto interés de la Nación, pues, a fin de cuentas esta cuestión de la emisión y colocación de valores internos de deuda pública o bonos soberanos compromete, cuando no arriesga, la futura estabilidad económica del país, por lo que el abordaje de un tema de esta naturaleza ameritará siempre de sosiego, reflexión, buen juicio y rectitud de conciencia.

Firmado: Wilson S. Gómez Ramírez, Juez

**VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA**  
**KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ**

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



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

**I. Precisión sobre el alcance del presente voto**

1.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe, comparte el criterio de que la acción directa incoada contra la Ley núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la emisión y colocación de valores internos de deuda pública, del veintiséis (26) de diciembre de dos mil dieciocho (2018) sea rechazada. Sin embargo, procede a salvar su voto en lo relativo a la limitación de la capacidad de endeudamiento que tiene el Estado dominicano.

**II. Motivos de nuestra discrepancia**

2.1. En la especie, debemos reiterar que estamos de acuerdo con que se dictamine el rechazo de la presente acción directa en inconstitucionalidad, por cuanto en la formulación de la Ley núm. 64-18, el Congreso Nacional no vulneró los trámites legislativos prescritos en la Constitución para la formación de la misma, especialmente en los casos declarados de urgencia; y por demás, en el conjunto de sus disposiciones no anula la participación del Congreso Nacional en la fiscalización de los procesos de negociación para la emisión y colocación de valores internos de deuda pública en el mercado nacional e internacional. Además, en la Ley de Presupuesto General del Estado del ejercicio presupuestario 2019 se autorizó la contratación de deuda pública, mediante la emisión de valores a ser colocados en los mercados local e internacional de capitales con la finalidad de completar el financiamiento requerido para el precitado ejercicio presupuestario.

2.2. Ahora bien, la suscrita entiende que, en sus respectivas atribuciones constitucionales relacionadas al manejo de las finanzas públicas, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo deberían adoptar todas las medidas necesarias para procurar limitar el endeudamiento en que está incurriendo el Estado



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

dominicano, para solventar los gastos en que incurre en el cumplimiento de sus funciones.

2.3. Tal señalamiento lo hacemos en razón de que el aumento del nivel de endeudamiento en que está incurriendo el Estado dominicano debe verse con suma preocupación, por cuanto la persistencia del mismo puede colocar al país en una imposibilidad de pago y podría provocar la insolvencia del gobierno para hacer frente al cumplimiento de un sin número de actividades sociales, y la prestación de los servicios públicos esenciales para todos los dominicanos (as), en razón de que los ingresos fiscales que se perciban se destinarían al pago de las deudas contraídas.

2.4. Esa situación nos colocaría en la puerta de una inflación incontrolable, trayendo esto consigo la merma del poder adquisitivo y el valor de nuestra moneda, así como una escasez de divisas extranjeras, altas tasas de intereses, repercutiendo ello de forma negativa, en los sectores económicos, financiero y productivo, haciendo a la República Dominicana un país menos atractivo para la inversión local y extranjera, disminuyendo con ello su crecimiento productivo y competitivo en relación con sus pares.

2.5. Por otro lado, debemos resaltar que otros efectos negativos de la política de endeudamiento ilimitado, es:

- Aumento de los tributos nacionales para hacer frente al pago de las obligaciones contraídas;
- Disminución de la capacidad de ahorro del sector privado, lo cual conlleva al aumento de las tasas de interés activas para el sector privado y los ciudadanos, representando esto una disminución de la capacidad productiva y de subsistencia;



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

- Reducción de la capacidad del Estado para hacer frente a los contingentes económicos que puedan resultar de una resección económica o crisis financiera;
- Aumento de la posibilidad de sufrir una crisis financiera como consecuencia de la falta de confianza de los mercados financiero internacionales, producto de entrar en la categoría de país insolvente “default”.

2.6. No debemos soslayar que una crisis económica a gran escala, imposibilitaría que el Estado ejerza con eficacia su función esencial de protección de los derechos y garantías fundamentales esenciales de las personas, lo cual tendría por efecto inmediato una disminución progresiva de la dignidad y calidad de vida de las personas.

2.7. En vista de las consideraciones que nos hemos permitidos externar, recomendamos que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se aparten de la práctica de solventar el gasto público a través del endeudamiento, y que adopten las políticas que estén encaminadas en hacer más eficaz las finanzas públicas.

**Conclusión:** Si bien es cierto que la suscrita concurre con la decisión adoptada por el consenso de este Tribunal, en el sentido de que la acción directa en inconstitucionalidad sea rechazada, salva su voto en lo concerniente a la limitación de la capacidad de endeudamiento que debe tener el Estado dominicano.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza



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

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO**  
**MIGUEL VALERA MONTERO**

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

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

En el presente caso, el Tribunal Constitucional conoce de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero, contra la Ley núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la emisión y colocación de valores internos de deuda pública, del veintiséis (26) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), la cual ha sido rechazada, declarando conforme a la Constitución de la República la norma atacada.

1. A pesar de que estamos de acuerdo con esta solución, debemos hacer ciertas precisiones con respecto al fundamento que ha sido planteado en la decisión para determinar que los accionantes poseen legitimación activa para interponer la acción que nos ocupa. Esto así porque somos de opinión que la legitimación activa de los



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

accionantes se deriva de su condición de ciudadanos dominicanos, pura y simple, no porque *“se trata de una norma que afecta las rentas públicas, de las cuales estos ciudadanos son contribuyentes, además de constituir fuente de financiamiento del Presupuesto General del Estado. Dado el contenido de la referida norma, resulta que su aplicación puede afectar a todos los ciudadanos. En tal virtud, les asistes un interés legítimo y jurídicamente protegido que les habilita para interponer válidamente la referida acción directa de inconstitucionalidad”*. Es decir, a nuestro entender su legitimación no se deriva de la implícita calificación de interés difuso otorgado a la afectación que pueda surgir de la referida norma por afectar las rentas públicas, de las cuales, se afirma, todo ciudadano resulta contribuyente, obviando este Tribunal advertir que la existencia de otros elementos, tales como el origen o fuente de las rentas, el tener domicilio fiscal o tener establecimiento permanente en el país, territorialidad del hecho generador, entre otros, no siendo el carácter de ciudadano, necesariamente, el elemento único o esencial del deber de contribuir.

2. En razón de lo anterior, nuestro voto salvado se concentrará en fundamentar, al amparo del ordenamiento constitucional vigente, que por la sola condición de ciudadanos, al tener por esto capacidad para ejercer derechos ciudadanos, poseen legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por la vía directa.

3. Luego, pasando a la normativa constitucional aplicable, el artículo 185.1 de la Constitución establece lo siguiente: *“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;”* [Resaltado nuestro].

4. De igual manera, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, se limita a transcribir



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

textualmente una parte del Artículo 185.1 de la Constitución de la República Dominicana cuando establece: *“Calidad para accionar. La acción directa de 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”*.

5. Los textos anteriormente descritos señalan específicamente quiénes disponen de legitimación activa para incoar una acción directa de inconstitucionalidad. En el caso dominicano, el Constituyente no se ha limitado a establecer una legitimación activa institucional – a instancia del Presidente de la República o de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados –<sup>6</sup> sino que también ha establecido una legitimación activa particular – a favor de cualquier persona – sujeto a que dicho particular pueda demostrar “un interés legítimo y jurídicamente protegido”.

6. Conforme ha sido establecido por criterio de este Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0031/13, la legitimación activa es la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes.

7. En el caso de la acción directa de inconstitucionalidad, la legitimación activa del accionante no encuentra ningún reparo con respecto al Presidente de la República

---

<sup>6</sup> La cual el Tribunal Constitucional ha interpretado de manera limitativa al establecer que *“...para casos como el de la presente acción, es que si algún órgano o ente de la Administración Central (a la que pertenece la accionante) advierte que alguna norma es contraria al texto constitucional, debe comunicarlo al presidente de la República, jefe del Poder Ejecutivo, único miembro de la Administración Central facultado por la Constitución para incoar acciones directas de inconstitucionalidad (a no ser que el órgano en cuestión muestre un mandato o poder especial del presidente para tales fines). [...] sin embargo, incluso si se tratase de un ente público y tuviese por tanto personería jurídica, carece de calidad o legitimación para someter acciones directas de inconstitucionalidad en tanto el constituyente de dos mil diez (2010) le otorgó tal calidad a sujetos específicos en el ámbito de las personas de derecho público, esto es, al presidente de la República, a una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados”* TC/0028/15, núm. 8.5.



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

o a la cuota de miembros del Senado o de la Cámara de Diputados. Sin embargo, en el caso de los ciudadanos que deseen acceder a esta vía jurisdiccional, es requerido poseer un *interés*. Pero, agravando aún más el requisito, este interés debe ser legítimo y estar jurídicamente protegido.

8. Es precisamente esta noción que nos conlleva a realizar el voto salvado que nos ocupa. Hasta el momento, este Tribunal Constitucional no ha trazado una doctrina específica que permita delimitar de manera objetiva qué conforma el “concepto constitucional”<sup>7</sup> de alcance indeterminado de “*interés legítimo y jurídicamente protegido*” como puerta de acceso a la acción directa de inconstitucionalidad.

9. Somos de opinión que es necesario concretizar y delimitar específicamente y de manera objetiva a qué se refiere el Tribunal Constitucional al momento de reconocer que una persona posee legitimación activa con un interés legítimo y jurídicamente protegido para incoar una acción directa de inconstitucionalidad, principalmente en el caso de ciudadanos dominicanos. De esta manera, la jurisprudencia del tribunal podrá fortalecer el *corpus juris* constitucional que debe manejar y aplicar en cada una de sus decisiones.

10. A fin de esquematizar el presente voto salvado, en un primer apartado abordaremos la naturaleza objetiva y abstracta del control de constitucionalidad ejercido mediante acción directa, para luego, en un segundo apartado, a partir de estos criterios, trazar lo que debe ser, también a nuestro criterio, la interpretación de lo que conforma el interés legítimo y jurídicamente protegido que se le debe reconocer a todo ciudadano para acceder a esta vía jurisdiccional pues, como veremos, la naturaleza del control incide, de manera directa, sobre la configuración del interés.

---

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ GARCÍA, M<sup>a</sup> Yolanda. “El Concepto Jurídico Indeterminado de “servicio esencial” en la Constitución Española”. *Revista de Administración Pública*, núm. 170, Madrid, mayo-agosto (2006), pág. 331. Disponible en línea [<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2083081.pdf>] Revisado el 9 de abril de 2019, 04:01 p.m.



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

**a. Naturaleza objetiva y abstracta del control de constitucionalidad bajo acción directa de inconstitucionalidad**

11. Los controles de constitucionalidad son los mecanismos procesales que permiten a un intérprete constitucional –como es parte de la labor esencial de este Tribunal Constitucional– evaluar la compatibilidad de una norma con los parámetros de constitucionalidad, con el destino de garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos y libertades fundamentales.

12. En el sistema jurídico dominicano, la acción directa de inconstitucionalidad es la principal vía jurisdiccional mediante el cual se el control concentrado de la conformidad a la Constitución de las normas de nuestro ordenamiento. Precisamente, parte de lo que caracteriza este control concentrado de constitucionalidad es el ejercicio de un control abstracto de la constitucionalidad de los instrumentos jurídicos que aborda.

13. Se ha reconocido con anterioridad este carácter abstracto del control concentrado de constitucionalidad a través de la Sentencia TC/0062/12, estableciendo que:

*“En efecto, 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.”*



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

14. Esta posición ha sido reiterada por el Tribunal Constitucional en innumerables ocasiones, configurando de manera sólida la esencia y finalidad fundamental de la acción directa de inconstitucional, al señalar en su Sentencia TC/0103/12:

*9.5. Relacionado a la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad debe indicarse que se trata de 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, de ahí que tal control recae sobre la ley, decreto, reglamento, ordenanza, debiendo confrontar objetivamente la disposición legal acusada con la Constitución, más no sobre la interpretación que surge de ésta durante la actividad judicial, salvo lo dispuesto para la revisión constitucional de sentencia con autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada. [En igual sentido, TC/0308/18, TC/0247/14, TC/0325/14, TC/0307/18 y TC/0173/13, estos dos últimos en el sentido de que “...está orientada al ejercicio de un control in abstracto de los actos normativos del poder público, esto es, de su contenido objetivo y no, en modo alguno, de la aplicación en concreto que hacen los jueces respecto de las normas infraconstitucionales en el cumplimiento de sus potestades jurisdiccionales...”]*

15. Es parte intrínseca de los controles abstractos de constitucionalidad la carencia de un requisito de un proceso judicial previo o principal, así como de una afectación actual y directa de parte de la norma impugnada a fin de poder legitimar la calidad del accionante para cuestionar su constitucionalidad, aunque no es descartable que el accionante pueda ser parte de un proceso en curso o encontrarse siendo afectado de manera actual, personal y directa por la aplicación de la norma cuya inconstitucionalidad arguye por vía de la acción directa, aunque cualesquiera argumentos o fundamentaciones subjetivas no serán considerados para la solución



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

de la inconstitucionalidad. Esto así porque este tipo de control, como bien ha advertido este colegiado, “...no puede constituirse en un instrumento para reivindicar situaciones particulares y concretas”<sup>8</sup>.

16. Incluso, conforme lo ha reconocido este Tribunal Constitucional, para analizar una acción de inconstitucionalidad ya interpuesta no es necesario contar con la participación del accionante. Esta falta de participación, sea porque ha desistido de la acción<sup>9</sup>, sea porque ha muerto el accionante en el curso de la acción<sup>10</sup>, no conlleva a la inadmisibilidad de la acción, pues el accionante opera, exclusivamente, a los fines de apoderar al Tribunal Constitucional en razón de la naturaleza rogada de su competencia en la materia. Nos encontramos totalmente contestes con el fundamento de esta particularidad expuesta por este Tribunal Constitucional mediante la Sentencia TC/0062/12, al establecer que no se requiere de la participación del accionante:

*“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 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.”*

17. En definitiva, este control constituye una jurisdicción donde se enjuician las normas en ausencia de la resolución de un caso en concreto en que estas se apliquen y ante la inexistencia de intereses subjetivos o particulares confrontados. La actuación jurisdiccional será una de interpretación del derecho en su forma pura y

---

<sup>8</sup> Ver Sentencias TC/0051/12 y TC/0286/17.

<sup>9</sup> Ver Sentencias TC/0062/12; TC/0190/14; TC/280/14; TC/0228/15; TC/0352/18.

<sup>10</sup> Ver Sentencias TC/0062/12 y TC/0520/16.



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

general, con un objetivo predeterminado: la garantía y defensa de la supremacía constitucional sobre los actos impugnados. Esto es lo que tanto la doctrina<sup>11</sup> como la jurisprudencia constitucional comparada<sup>12</sup> han denominado como *jurisdicción constitucional orgánica*, la que en el caso dominicano incluye la acción directa de inconstitucionalidad, los conflictos de competencia constitucional y el control preventivo de los tratados internacionales.

18. Ante las particularidades de estas características donde el objeto final del control es la defensa objetiva o *in abstracto* de la supremacía de la norma y del orden constitucionales, resulta forzoso derivar que la fisonomía general del proceso de acción directa de inconstitucionalidad, se vea impregnada de esta misma naturaleza. Así, entendemos, lo ha hecho este Tribunal Constitucional en relación al objeto de la acción directa, pues existe una relación directa entre la naturaleza abstracta del mecanismo de control y la delimitación que, del objeto del mismo, ha hecho la jurisprudencia constitucional.

19. De conformidad con lo anterior, este colegiado, sobre la base de la naturaleza abstracta del control ejercido mediante acción directa, ha derivado la inadmisibilidad de acciones en las que los accionantes “*no pretenden el control abstracto de una disposición normativa, sino la revocación o nulidad de una actuación judicial con efectos particulares o específicos a un caso en concreto, lo que desnaturaliza o desconfigura la esencia y finalidad fundamental de la acción directa de*

---

<sup>11</sup> Mauro Cappelletti, citado por Nogueira Alcalá (Humberto), Consideraciones sobre la Jurisdicción Constitucional en América y Europa, disponible en línea, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1976087.pdf> [consulta 28 de abril de 2019].

<sup>12</sup> Tribunal Constitucional del Perú, citado por Eto Cruz (Gerardo), *Contribuciones del Tribunal Constitucional al fortalecimiento de la Democracia en el Perú: Una mirada panorámica a 30 años de su existencia*, en Eto Cruz (Gerardo) coordinador, *Treinta años de jurisdicción constitucional en el Perú*, Tomo I, Tribunal Constitucional del Perú – Centro de Estudios Constitucionales, Lima, 2014, p. 115. [“*mediante el proceso de inconstitucionalidad, la Constitución Política del Estado ha confiado a este Colegiado el control de constitucionalidad de las leyes y de las normas con rango de ley. Se trata de un control abstracto de normas que se origina no en función de un conflicto de intereses concretos, para cuya solución sea menester dilucidar con carácter previo el acomodo a la Constitución de la norma de decisión, sino simplemente en una discrepancia abstracta sobre la interpretación del texto constitucional en relación a su compatibilidad con una ley singular. En consecuencia, se trata de un proceso objetivo, ya que los legitimados no adoptan la posición estricta del demandante que llega a la instancia a pedir la defensa de un derecho subjetivo, sino que por el contrario actúan como defensores de la supremacía jurídica de la Constitución.*”].



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

*inconstitucionalidad;...*” [TC/0071/12], lo que se ha convertido en la fórmula general de que este tipo de acciones solo procede contra aquellas normas o actos infraconstitucionales que, encontrándose dentro de los enumerados por el Artículo 185.1 de la Constitución [TC/0352/18], sean “*de carácter normativo y alcance general*” [TC/0118/18], excluyendo de manera expresa las decisiones jurisdiccionales [TC/0129/14, TC/0008/13, TC/0078/12, entre otras] y los actos administrativos no normativos y de alcance particular [TC/0041/13; TC/0060/13; TC/0140/13; TC/0134/13; TC/0236/14; TC/0025/15; TC/0257/15; TC/0584/17].

20. Igualmente, y sobre la base del diseño constitucional de esta acción, el Tribunal Constitucional ha advertido que la misma no contempla procedimiento alguno para los casos en que se persiga el cese temporal de las consecuencias jurídicas de la norma atacada [TC/0432/18, TC/0077/15]. Esta posición nos resulta obvia, en razón de que, si se trata de un juicio in abstracto, mal podría justificar el mismo una medida conservatoria o precautoria para una situación in concreto.

21. Finalmente, y también por tratarse de un juicio in abstracto cuya esencialidad deriva de una confrontación pura de normas jurídicas, el escrito mediante el cual se interponga la acción debe “*exponer sus fundamentos en forma clara y precisa*” [Ley 137-11, Art. 38] identificando la infracción denuncia, imputando la misma a la norma infraconstitucional y, mediante argumentos constitucionales, fundamentar el modo en que se vulnera la Constitución [TC/0432/18; TC/0095/12]; y es que no podría ser de otra manera, pues se trata de identificar y fundamentar mediante argumentos de carácter constitucional una antinomia insalvable entre una norma infraconstitucional y la Constitución.

22. Sin embargo, esa naturaleza abstracta y esa finalidad esencial de proteger la supremacía de la Constitución y del orden constitucional, en nuestra opinión, todavía no ha permeado a la interpretación que se ha dado al *interés legítimo y jurídicamente protegido* que debe probar toda persona que pretenda legitimación activa para



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

accionar de manera directa en inconstitucionalidad. Es con mantener esta incongruencia que estamos en desacuerdo.

***b. Interés legítimo y jurídicamente protegido en el caso de los ciudadanos.***

23. Para poder acceder al mecanismo procesal constitucional de la acción directa de inconstitucionalidad y poder cuestionar la constitucionalidad de las normas que nos rigen y regulan, fuera de los casos de legitimación activa institucional, se ha requerido demostrar tener un interés legítimo y jurídicamente protegido. Ante esto, es importante trazar una línea conceptual sobre los aspectos a tomar en consideración a la hora de interpretar este concepto jurídico.

24. En primer lugar, debemos necesariamente atar este concepto al tipo de control que se ejerce a través de la acción directa de inconstitucionalidad. Como hemos expuesto anteriormente, una de las características de este control es que se ejerce un control abstracto de constitucionalidad, alejado de cualquier controversia en concreto y que, incluso, puede desarrollarse exento de la participación activa del accionante. Es, en definitiva, una figura que procura como objeto principal asegurar, de manera objetiva, la supremacía constitucional, independientemente de las razones que dieron pie al debate (situación en concreto) ni de quién lo propuso (carencia de participación del accionante).

25. Justo por lo anterior, la determinación de la legitimación activa en el control objetivo de constitucionalidad es de capital importancia, pues se trata, como advierte Torres Muro, de determinar quién

*“...puede poner en marcha este mecanismo de control [...] conscientes de que aquél que tenga atribuida por el ordenamiento dicha facultad dispone de uno de los poderes más importantes dentro del Estado constitucional, el de cuestionar, ante su más alta instancia jurisdiccional en materia de garantías*



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

*constitucionales, la adecuación a la norma suprema de alguno o algunos de los preceptos de una con rango de ley, es decir, producto, en principio, de la sacrosanta potestad legislativa mediante la que se expresan los representantes del Pueblo soberano.”<sup>13</sup>*

26. El control abstracto de constitucionalidad de las normas, de ese modo y bajo la configuración constitucional actual, pasa a constituirse en un mecanismo de democracia participativa para todos los ciudadanos que puedan acceder a ella. Esta democracia participativa es definida como el conjunto de instrumentos participativos de los ciudadanos con el que se complementa la democracia representativa mediante una mayor participación política directa, buscando profundizar y mejorar la democracia<sup>14</sup>.

27. Estos mecanismos no resultan ajenos a nuestro diseño constitucional. Los ciudadanos dominicanos tienen el derecho a participar en referendos, así como a la iniciativa popular legislativa y municipal. El carácter ciudadano de la acción directa de inconstitucionalidad, no es más que la subsunción en el interés legítimo y jurídicamente protegido del derecho que debe reconocérsele a todo ciudadano, como tal, para ejercer su cuota de soberanía de manera directa, peticionando la sujeción a la Constitución de todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas, así como la nulidad de pleno derecho de toda ley, decreto, resolución o acto contrarios a la Constitución, erigiendo al ciudadano en un custodio de la supremacía de la Constitución.

28. El ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad por parte de los ciudadanos es, precisamente, uno de los métodos de democracia participativa

---

<sup>13</sup> Torres Muro (Ignacio) *La legitimación en los procesos constitucionales*, Editorial Reus, S.A., Madrid, 2007, pp. 28-29.

<sup>14</sup> Ramírez Nárdiz, Alfredo. Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla, Dykinson, Madrid, 2012, p. 109; citado por Ramírez Nárdiz, Alfredo. Participación ciudadana e interpretación de la constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participative. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, consultado en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v10n37/1870-2147-rius-10-37-00171.pdf>.

Expediente núm. TC-01-2019-0002, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda, a la Emisión y Colocación de Valores Internos de Deuda Pública, de veintiséis (26) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).



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

activa<sup>15</sup>, donde no solo ya el ciudadano tiene la capacidad de proponer normas que se incorporen al ordenamiento jurídico, sino que también tiene la capacidad de propugnar purgar del sistema jurídico de aquellas normas que vayan en contra o sean incongruentes con los principios y normas de la Constitución. De esa manera, es un derecho de todo ciudadano en un Estado Social y Democrático de Derecho, el poder incidir de manera activa en la vida política del Estado a través de la acción directa de inconstitucionalidad.

29. La interpretación constitucional, en ese sentido, que se haga respecto de contenido y alcance del criterio de interés legítimo y jurídicamente protegido debe siempre partir de la misma Constitución interpretada como un todo normativo. Para realizar esta interpretación, es preciso tener en cuenta cuatro artículos fundamentales de cara a este tema:

***Artículo 2.- Soberanía popular.** La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o en forma directa, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes.*

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

***Artículo 7.- Estado Social y Democrático de Derecho.** La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad*

---

<sup>15</sup> Nassef Perdomo Cordero, “Interés legítimo y democracia”, Periódico Acento, 26 de agosto de 2012.



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

*humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.*

**Artículo 8.- Función esencial del Estado.** *Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.*

30. La acción directa de inconstitucionalidad pasa a ser una representación viva de la soberanía popular del estado. Estos mecanismos de democracia participativa procuran lograr una eficacia real de la soberanía popular reconocida constitucionalmente por nuestro constituyente. Conforme lo ha expuesto la Corte Constitucional colombiana en su Sentencia No. C-245-96:

*“Lo que el constituyente [...] buscó con la consagración de la “soberanía popular” fue, en últimas, ampliar en la mayor medida posible, los espacios de participación democrática del pueblo en la toma de decisiones que tengan incidencia tanto nacional como regional y local, y también en el control del ejercicio del poder público de los gobernantes, entendiendo este término en su sentido más amplio.”*

31. Establecer trabas para poder ejercer estos instrumentos de democracia participativa va en contra de los principios rectores de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Al contrario, este Tribunal Constitucional debería buscar amplificar los métodos por medio del cual los ciudadanos puedan procurar proteger la supremacía constitucional como un derecho que les asiste.



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

32. De hecho, esta discusión persiste porque se ha querido limitar dicho concepto constitucional a una interpretación partiendo de presupuestos del derecho procesal civil y administrativo<sup>16</sup>, haciendo énfasis en los elementos *jurídico* y *legítimo* del interés. Pero este interés no es más que el presupuesto de un derecho de acción, y de acuerdo a los principios del derecho procesal, *a través de una demanda en justicia se ejerce la acción en justicia*, es decir, el accionante ejecuta un derecho autónomo que constituye una *vía de derecho tendente a proteger y garantizar no solamente un derecho subjetivo pre-existente, sino también cualquier situación jurídica que, de acuerdo con el derecho objetivo, merezca la protección del poder público*.<sup>17</sup> Es a partir de la transmutación del concepto general de acción en justicia que podemos pasar al derecho de acción en la jurisdicción constitucional y, partiendo también del derecho objetivo (norma constitucional) establecer como objeto la garantía de una situación jurídica (supremacía constitucional) que merezca la protección del poder público (Tribunal Constitucional) y, en consecuencia, pasar a la conceptualización de los elementos *jurídico* y *legítimo* del interés.

33. Qué sentido tiene exigir a un ciudadano la demostración de una vulneración o perjuicio *in concreto* para poder acceder a una figura que se ha reiterado en innumerables ocasiones por parte de este Tribunal Constitucional que tiene un control *in abstracto*. Incluso, esto va en contra precisamente al criterio bien marcado por nuestros precedentes de que se escapa objeto del control de las acciones directas de inconstitucionalidad aquellas normas con efectos particulares y concretos<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Piña Medrano (Leyda Margarita), *voto disidente en la Sentencia TC/0234/14*, en línea <https://tribunalsitestorage.blob.core.windows.net/media/7930/sentencia-tc-0234-14-c.pdf> [Consulta 29 de abril de 2019].

<sup>17</sup> Tavares hijo (Froilán), *Elementos de Derecho Procesal Civil Dominicano*, Volumen I, Octava Edición. 1995, p. 199.

<sup>18</sup> Ver Sentencias TC/0051/12; TC/0052/12; TC/0053/12; TC/0055/12; TC/0066/12; TC/0067/12; TC/0068/12; TC/0074/12; TC/0075/12; TC/0076/12; TC/0077/12.; TC/0078/12; TC/0086/12; TC/0087/12; TC/0089/12; TC/0102/12; TC/0103/12; TC/0104/12; TC/0056/13; TC/0060/13; TC/0065/13; TC/0066/13; TC/0117/13; TC/0128/13; TC/0134/13; TC/0140/13; TC/0141/13; TC/0145/13; TC/0149/13; TC/0165/13; TC/0195/13; TC/0253/13; TC/0259/13; TC/0271/13; TC/0045/14; TC/0131/14; TC/0190/14; TC/0402/14; TC/0018/18; TC/0060/18.



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

34. Pero yendo aún más lejos, este Tribunal Constitucional ha reconocido legitimación activa a partidos políticos, en tanto que la ley que declara la reforma constitucional “interesa a toda la ciudadanía” [TC/0224/17, párr. 10.2], estableciendo que al “tratarse de ciudadanos dominicanos, es legítimo presuponer el interés en asegurar que la ley que declara la necesidad de la reforma de la Constitución se adopte conforme a los cánones constitucionales apropiados, por lo que este tribunal debe garantizarles jurídicamente, el acceso a la jurisdicción para procurar ejercitar el control directo de constitucionalidad” TC/0224/17 [párr. 10.3].

35. E igualmente ha debido reconocer este Tribunal que las ...cuestiones institucionales sobre las cuales reposa el régimen democrático, nuestro sistema republicano caracterizado por un poder legislativo bicameral y la legitimidad de origen de la formación de las leyes para que las mismas puedan surtir efectos vinculantes en gobernantes y gobernados... el interés jurídico de preservar estas reglas constitucionales no puede ser adscrito a ninguna persona en particular, razón por la cual el mismo se constituye en un interés difuso pasible de ser asumido por cualquier persona. [TC/0599/15 párr. 7.3].

36. ¿Puede razonablemente admitirse que la reforma constitucional interesa a todo ciudadano, pero no así la supremacía de la norma constitucional y la defensa del orden constitucional? ¿Puede, también, razonablemente admitirse que interesa a toda persona el interés jurídico de preservar las reglas constitucionales que traten sobre cuestiones institucionales en las que reposa el régimen democrático dominicano, pero no así reconocer a todo ciudadano el mismo interés respecto de la supremacía de la norma constitucional y la defensa del orden constitucional? Entendemos que no.

37. En definitiva, una interpretación constitucionalmente consistente con los principios constitucionales y que tenga un sentido lógico con el objetivo de la acción directa de inconstitucionalidad debe necesariamente interpretar el requisito de



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

acceso a esta vía con menor rigidez procesal propio del proceso civil y con mayor apego a los principios que rigen el derecho procesal constitucional y el orden constitucional dominicano.

38. El actual Magistrado Presidente de este Tribunal Constitucional ha sido incluso más inclusivo en su discurso, al sugerir la posibilidad de asimilar este derecho a extranjeros residentes, cuando ha señalado:

*“Existe en la actualidad una poderosa corriente de ampliación del acceso del ciudadano a la justicia constitucional, generalizada a nivel iberoamericano, que parte de la idea de que el círculo de personas legitimadas para interponer la acción en inconstitucionalidad se amplía en la medida del crecimiento del número de destinatarios de los actos impugnados. Al tenor de esa tendencia dominante es preciso reconocer, respecto a las acciones en inconstitucionalidad dirigidas contra leyes del Congreso Nacional, la existencia de un interés legítimo y jurídicamente protegido en cabeza de todos y cada uno de los habitantes del territorio nacional –ciudadana y ciudadano, extranjero legalmente residente– para cuestionar directamente la constitucionalidad de dichas normas ante el Tribunal Constitucional, como eventuales destinatarios de las mismas, incluso en ausencia de una lesión o daño directo o indirecto de los accionantes. En ese orden de ideas, la acción en inconstitucionalidad se reconoce como una acción pública o ciudadana, y el Tribunal Constitucional deviene un verdadero espacio ciudadano, en el sentido que proclama el jurista alemán Peter Habermas en su libro El estado constitucional: “No se debe olvidar que el pueblo es, sobre todo, una reunión de ciudadanos. La democracia es el ‘gobierno de los ciudadanos’, no del pueblo en el sentido rousseauiano. No hay vuelta hacia JJ Rousseau. La democracia ciudadana es más realista que la democracia del pueblo”.*



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

39. Por ende, será legítimo el interés de ejercer la acción directa de inconstitucionalidad en la medida en que la acción se encuentre fundamentada en la necesidad de proteger el contenido normativo de la Constitución y es jurídicamente protegido su interés, precisamente, porque la protección de la supremacía de la Constitución es un derecho que le asiste a todo ciudadano dentro de nuestro sistema jurídico. De las decisiones de este mismo Tribunal puede advertirse que no estamos pregonando algo nuevo, sino una meta que empieza a vislumbrarse en el camino y que, dicho sea de paso, en nada contradice ni resulta incompatible su existencia, con la configuración constitucional incorporada en la reforma constitucional de 2010 respecto al requisito de “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

40. Una interpretación constitucional de este concepto de interés legítimo y jurídicamente protegido, hecho a la luz de una lectura de la Constitución como un todo normativo no se sostiene si no es de esta manera. Considerar que el requisito de un interés legítimo y jurídicamente protegido le cierra las puertas a aquellos ciudadanos que no puedan probar una afectación directa de la norma es un contrasentido de la figura misma y del tipo de control que se ejerce a través de ella.

## **Conclusiones**

El requisito del interés legítimo y jurídicamente protegido exigido por el artículo 185.1 de la Constitución para demostrar la legitimación activa de los ciudadanos en la acción directa de inconstitucionalidad debe tener un sentido amplio y flexible. Se ostenta interés legítimo en tanto que se procura proteger la supremacía constitucional al impugnar normativas que tengan un sentido contrario a lo dispuesto en la Constitución. De igual manera, se tiene un interés jurídicamente protegido en la medida en que esta protección del contenido de la Constitución es, fundamentalmente, un derecho subjetivo que le asiste a todo ciudadano dentro de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho.



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

Firmado: Miguel Valera Montero, Juez

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

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