



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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0269/20**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2018-0025, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Empresa Fronterizas, Inc. (ADEFRO) y compartes, contra el párrafo II del artículo 15 de la Ley núm. 243-17, sobre el Presupuesto General del Estado, del primero (1º) diciembre de dos mil diecisiete (2017) y su adenda.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los nueve (9) días del mes de diciembre del año dos mil veinte (2020).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución, y 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), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-01-2018-0025, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Empresa Fronterizas, Inc. (ADEFRO) y compartes, contra el párrafo II del artículo 15 de la Ley núm. 243-17, sobre el Presupuesto General del Estado, del primero (1º) diciembre de dos mil diecisiete (2017) y su adenda.



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

**I. ANTECEDENTES**

**1. Descripción de la ley impugnada**

El objeto de la presente acción directa en inconstitucionalidad es el artículo 15, párrafo II, de la Ley núm. 243-17, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2018, y su adenda, del primero (1º) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), que estableció el presupuesto nacional de ingresos y gastos públicos de República Dominicana para el año dos mil dieciocho (2018). El contenido de la normativa objeto de control de constitucionalidad descrita anteriormente es el siguiente:

*Artículo 15.- La Dirección General de Aduanas (DGA) cobrará el 50% del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) sobre las materias primas, las maquinarias industriales y bienes de capital de las sub-partidas arancelarias detalladas en el artículo 24 de la Ley No.557-05 sobre Reforma Tributaria, del 13 de diciembre de 2005, así como los demás bienes de capital y materias primas, independientemente de que estén sujetos a tasa arancelaria de cero por ciento (0%), siempre que estén gravadas con este impuesto. Esto incluye cualquier línea arancelaria que haya sido adicionada al tratamiento preferencial del ITBIS en Aduanas para ser recaudada internamente.*

*Párrafo II. Adicionalmente, la Dirección General de Aduanas (DGA) cobrará el 50% del Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) sobre las materias primas, insumos, maquinarias industriales, equipos y bienes de capital importados por las empresas acogidas a la Ley No. 28-01, del 1º de febrero de 2001, que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo,*



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

*que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco.*

## **2. Breve descripción del caso**

La Asociación Dominicana de Empresas Fronterizas, Inc., y compartes interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra el aludido artículo 15, párrafo II, de la Ley núm. 243-17, mediante instancia recibida en la Secretaría del Tribunal Constitucional el trece (13) de junio del dos mil dieciocho (2018).

La Asociación Dominicana de Empresas Fronterizas, Inc. alega, de una parte, que el indicado artículo 15, párrafo II, de la Ley núm. 243-17, viola el artículo 2<sup>1</sup> de la Ley núm. 28-01, que crea una zona especial de desarrollo fronterizo, que abarca las provincias Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, del primero (1º) de febrero de dos mil uno (2001).

## **3. Infracciones constitucionales alegadas**

La Asociación Dominicana de Empresas Fronterizas, Inc., ha incoado la acción directa que nos ocupa con el propósito de que se declare la inconstitucionalidad del artículo 15, párrafo II, de la Ley núm. 243-17, más arriba transcrito. La entidad accionante fundamenta la pretendida inconstitucionalidad del artículo

---

<sup>1</sup> Artículo 2. *Las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalmecánica, de zona franca, turísticas, metalúrgicas y energéticas, así como todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas, que existen a la fecha de promulgación de la presente ley, y las que se instalen en el futuro dentro de los límites de cualquiera de las provincias señaladas en el artículo uno (1) de esta ley, disfrutarán de las facilidades y exenciones que se indican en el párrafo siguiente. PÁRRAFO.- Las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalmecánica, de zonas francas, turísticas, metalúrgicas y energéticas, y de todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas establecidas y que se establezcan en el futuro, que operen dentro de los límites de las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, disfrutarán de una exención de un cien por ciento (100%) del pago de impuestos internos, de aranceles aduaneros sobre materias primas, equipos y maquinarias, así como cualquier tipo de impuesto, durante un período de veinte (20) años. Se les otorga, además, un cincuenta por ciento (50%) en el pago de libertad de tránsito y uso de puertos y aeropuertos.*



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

15, párrafo II, de la Ley núm. 243-17, principio de legalidad derecho de libertad de empresa, principio de razonabilidad, irretroactividad y seguridad jurídica, los cuales figuran respectivamente consagrados en los artículos 40.15; 50; 74.2 y 110 de la Constitución de la República, que establecen lo siguiente:

*Artículo 40.- Derecho a la libertad y seguridad personal. Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal. Por lo tanto:*

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

*Artículo 50.- Libertad de empresa. El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes.*

*Artículo 74.- Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes:*

*2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad.*

*Artículo 110.- Irretroactividad de la ley. La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los*



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

*poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.*

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

La entidad accionante, Asociación Dominicana de Empresa Fronterizas, Inc. (ADEFRO) y compartes, principalmente explicita el fundamento de su recurso de inconstitucionalidad en los siguientes motivos:

*El 1ro de febrero de 2001, fue promulgada la Ley 28-01, a través de la cual se creó una zona especial para el desarrollo fronterizo que se extiende a las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco. El artículo 2, párrafo, de la referida ley dispone lo siguiente:*

*ARTICULO 2.- Las - empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalmecánica, de zona franca, turísticas, metalúrgicas y energéticas, así como todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas, que existen a la fecha - de promulgación de la presente ley, y las que se instalen en el futuro dentro de los límites de cualquiera de las provincias señaladas en I artículo uno (1) de esta ley, disfrutarán de las facilidades y exenciones que se indican en el párrafo siguiente.*

*PARRAFO.-. Las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalmecánica, de zonas francas, turísticas, metalúrgicas y energéticas, y de todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas establecidas y que se establezcan en el futuro, que operen dentro de los límites de las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez*



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

*y Bahoruco, impuestos internos, de aranceles aduaneros sobre materias primas, equipos y maquinarias, así como cualquier tipo de impuestos, durante un período de veinte (20) años. Se les otorga, además, un cincuenta por ciento (50%) en el pago de libertad de tránsito y uso de puertos y aeropuertos.*

*La indicada disposición estableció los impuestos internos en beneficio de las empresas que se instalaran en esas provincias. Las accionantes son empresas acogidas al régimen establecido en la Ley 28-01.*

*No obstante, lo anterior, recientemente se promulgó la Ley de Presupuesto General del Estado para el 2018, núm. 243-17, De modo sorpresivo y solapado, el artículo 15, párrafo II, dispuso el cobro del 50% del Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) a las empresas beneficiadas por la citada ley de desarrollo fronterizo, con lo cual transgrede el régimen fiscal establecido por la Ley 28-01.*

*En consideración a los derechos adquiridos en virtud de la Ley 28-01, las exponentes elevan la presente acción directa en inconstitucionalidad contra el artículo 15, párrafo II, de la Ley 243-17, por la violación a los principios y derechos consagrados en los artículos 110, 50, 40, numeral 15 y 74, numeral 2, de la Constitución dominicana.*

*Así las cosas, "el interés es un derecho propio de la persona que ha sufrido un agravio", tal como ocurre en el caso de las exponentes, a quienes la Ley 243-17 les priva de parte de los beneficios fiscales que les fueron concedidos por la Ley 28-01. En la especie, las accionantes son empresas que, habiéndose acogido al régimen legal instituido por la Ley 28-01, han realizado cuantiosas inversiones de capital, medios,*



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

*infraestructuras, recursos humanos y tecnología a la mayor parte de las provincias fronterizas clasificadas por la aludida ley. En cuanto a la Asociación Dominicana de Empresas Fronterizas (ADEFRO), esta actúa como representante de los intereses del sector afectado por la norma impugnada.*

*Así las cosas, la constitucionalidad de la Ley 28-01 ha sido plenamente validada por la Suprema Corte de Justicia en sus sentencias del 2 de marzo de 2005 y del 7 de marzo de 2007, adquiriendo el carácter de la cosa juzgada absoluta sobre su constitucionalidad.*

*Es a la sombra de dichos precedentes que los intereses hostiles a la Ley 28-01 vuelven a atacar, ahora por una vía alternativa cuyo resultado acarrea exactamente el mismo efecto que los intentos anteriores: la supresión de las exenciones concedidas por dicha norma. En esta oportunidad, el medio utilizado fue la Ley 243-17 que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2018, del 1ro de diciembre de 2017 (en lo adelante "Ley de Presupuesto General del Estado" o "disposición o norma impugnada"). En su artículo 15, dicha norma establece lo siguiente:*

*Artículo 15.- La Dirección General de Aduanas (DGA) cobrará el 50% del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) sobre las materias primas, las maquinarias industriales y bienes de capital de las sub-partidas arancelarias detalladas en el artículo 24 de la Ley Núm. 557-05 sobre Reforma Tributaria, del 13 de diciembre de 2005, así como los demás bienes de capital y materias primas, independientemente de que estén sujetos a tasa arancelaria de cero por ciento (0%), Siempre que estén gravadas con este impuesto, Esto incluye cualquier línea arancelaria que haya sido adicionada al*



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

*tratamiento preferencial del ITBIS en Aduanas para ser recaudada internamente"*

*"Párrafo I. Asimismo, la Dirección General de Aduanas (DGA) cobrará el 50% del Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), sobre las materias primas, insumos, maquinarias industriales, equipos y bienes de capital importado por las empresas acogidas a la Ley Núm. 56-07 Ley, del 04 de mayo de 2007; que declara de prioridad nacional los sectores pertenecientes a la cadena textil, confección y accesorios, pieles, fabricación de calzados de manufactura de cuero; y crea un régimen nacional regulatorio para estas industrias."*

*Párrafo II. Adicionalmente, la Dirección General de Aduanas (DGA) cobrará el 50% del Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) sobre las materias primas. insumos. maquinarias industriales. equipos bienes de capital impactados por. las empresas acogidas a la Ley Núm. 28-01, del 1ero de febrero de 2001, que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco".*

*Claramente, el párrafo de II del artículo 15 de la Ley de Presupuesto General del Estado revoca parcialmente el régimen de exenciones fiscales otorgado por Ley 28-01, vulnerando derechos adquiridos y coartando los principios de legalidad, seguridad jurídica, irretroactividad y razonabilidad de la Ley, así como el derecho a la libertad de empresa, todos preceptos constitucionalmente resguardados.*





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

*Sin lugar a dudas, la citada disposición crea un régimen de exención que exime del 100% de los impuestos internos, dentro de los cuales está incluido evidentemente el de Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (en lo adelante "ITBIS"). Como advertimos anteriormente, este conflicto no es el resultado del desconocimiento o ignorancia, sino otra embestida al referido régimen de exenciones de los mismos intereses empresariales capitalinos a través de sus influencias de poder.*

*Pero incluso, además de los agravios a los derechos subjetivos de las exponentes, el párrafo II del artículo 15 de la Ley de Presupuesto General del Estado es penosamente insensible a las necesidades esenciales de la colectividad de las provincias fronterizas, que precisan de legislaciones como la Ley 28-01 para crear mayores incentivos, fuentes de progreso y desarrollo en provecho de sus habitantes, por demás una violación a la declaratoria de las disposiciones constitucionales que más adelante se abordan en esta acción*

*En efecto, a pesar de la claridad del contenido del párrafo del artículo 2 de la Ley 28-0, la disposición impugnada mediante la presente acción confronta de manera directa principios y derechos constitucionales tales como el derecho a la libertad de empresa y los principios de irretroactividad de la ley, legalidad y razonabilidad.*

*En detrimento de las exenciones contempladas en la Ley 28-01, al exigirles repentinamente a las empresas acogidas a la referida norma el pago del ITBIS, luego de estas haber invertido enormes capitales en atención a la seguridad jurídica y confianza legítima otorgada por la Ley 28-01 y con base a derechos adquiridos por títulos habilitantes, se atenta en contra de sus derechos fundamentales,*



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

*111. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 15, PÁRRAFO 11,  
DE LA LEY 243-17:*

*A) Violación a los principios de seguridad jurídica e irretroactividad de la Ley (artículo 110 de la Constitución)*

*Como se explicó en el apartado anterior, el párrafo del artículo 2 de la Ley 28-01 dispuso una exención total de los impuestos internos y los aranceles aduaneros en beneficio de las empresas establecidas en las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco. Los beneficios otorgados por la Ley 28-01 se orientan al interés de promover la inversión en las zonas fronterizas y así garantizar su desarrollo económico para contrarrestar, y a largo plazo erradicar, las condiciones de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad que históricamente han afectado a sus habitantes.*

*Una de las pocas medidas encaminadas en ese sentido fue la promulgación de la Ley 28-01, que incentivó la creación y el establecimiento de empresas en varias provincias fronterizas a través de la exoneración absoluta del pago de los impuestos internos, incluyendo el Impuesto sobre Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS).*

*No obstante, en franca contravención a la indicada norma, la Ley de Presupuesto General pretende limitar los incentivos fiscales otorgados por la Ley 28-01, disponiendo en el párrafo II de su artículo 15 el cobro del "50% del Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) sobre las materias primas, insumos, maquinarias*



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

*industriales, equipos y bienes de capital importados por las empresas acogidas a la Ley No. 28-01".*

*Como todavía no se ha cumplido el plazo de 20 años por el que fue otorgada la "exención de un cien por ciento (100%) del pago de impuestos internos", el párrafo II del artículo 15 de la Ley de Presupuesto General del Estado violenta groseramente el principio de seguridad jurídica, en atención a la expectativa legítima de las empresas acogidas a la Ley 28-01, que en su momento hicieron cuantiosas inversiones para instalarse en las desoladas provincias de la zona fronteriza, confiando en que recibirían los beneficios fiscales prometidos por el Estado.*

*La citada disposición, se sigue que la seguridad jurídica se fundamenta en la capacidad de los ciudadanos de prever razonablemente la conducta de la Administración Pública en sus relaciones interpersonales, con base a las leyes preexistentes que está obligada a cumplir en virtud del principio de legalidad. Así, la seguridad jurídica es la certeza de que el Estado respetará sus propias leyes y actos administrativos, lo que conlleva necesariamente la no afectación de los derechos y beneficios en ellos reconocidos.*

*Precisamente, el párrafo II del artículo 15 de la Ley de Presupuesto General del Estado supone una modificación intempestiva y abrupta del régimen de exoneraciones establecido en la Ley 28-01. Ello constituye una vulneración del principio de seguridad jurídica porque, al haber dispuesto la vigencia de dicho régimen por un plazo de 20 años, la Ley 28-01 creó en las exponentes la expectativa legítima de que sus beneficios se mantendrían por ese periodo de tiempo, pero sin que este*



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

*término haya vencido la Ley de Presupuesto General dispuso en su contra el cobro de la mitad del ITBIS.*

*De este modo, la disposición legal impugnada mediante el presente recurso pretende, de modo repentino y fuera de toda previsión, desmontar parte de los beneficios impositivos que fueron condición determinante para que las exponentes se instalaran en la región fronteriza e invirtieran cuantiosos recursos en su desarrollo. Cabe destacar que la propia Constitución refuerza el concepto de la seguridad jurídica en los casos en que se otorgan exenciones fiscales e incentivos especiales como el que nos ocupa.*

*Como se observa, la propia Constitución reconoce como derechos adquiridos los beneficios derivados de las exoneraciones fiscales otorgadas por la Ley. En tal sentido, si se examina detalladamente el régimen de la Ley 28-01, es muy sencillo concluir sobre la precisión, densidad suficiente y concreción del régimen de concesión que, por un período de 20 años a partir del 2003, otorgó derechos adquiridos a las empresas ubicadas en la zona. Fue en atención a estos derechos adquiridos que dichas empresas hicieron inversiones millonarias.*

*En adición a la seguridad jurídica, el artículo 110 de la Constitución consagra el principio de la irretroactividad de la Ley cuando establece que "la ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. La razón por la que ambos principios se estipulan en mismo artículo es que "el principio de irretroactividad es la máxima expresión de la seguridad jurídica, el cual cede en casos excepcionales por la aplicación retroactiva o ultractiva de disposición de similar estirpe más favorable para el titular del derecho".*



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

*En el caso que nos ocupa, la violación al principio de irretroactividad se debe a que una norma ulterior, la Ley de Presupuesto General del Estado, suprime los derechos adquiridos por las exponentes en virtud de una ley previa, la Ley 28-01, a través de la modificación parcial del régimen de exoneraciones dispuesto en esta última. Por tratarse de la afectación a posteriori de la situación jurídica consolidada en beneficio de las exponentes por la Ley 28-01, la vulneración al principio de irretroactividad resulta indisociable de la transgresión al principio de seguridad jurídica.*

*B) Violación al derecho a la libertad de empresa (artículo 50 de la Constitución)*

*El derecho a la libertad de empresa está consagrado en el artículo 50 de nuestra Carta Magna, con este derecho se crea una obligación a cargo del Estado de promover el desarrollo de los sectores comerciales y económicos a través de la implementación de políticas que garanticen el desarrollo de la libre competencia.*

*No basta con que las condiciones existentes hayan sido impuestas por el mercado; dichas condiciones deben ser propicias para permitir el desarrollo de una competencia verdaderamente sostenible. El resultado de una competencia efectiva, ulteriormente, favorece de forma directa a los clientes finales, así como a los empleados de dichas empresas, por lo que un sector empresarial más sostenible implica una reactivación en todos los niveles de la economía.*

*En base al criterio anterior, con la imposición del párrafo II del artículo 15 de la Ley General de Presupuesto del Estado se incurre en una vulneración al derecho a la libertad de empresa al crear condiciones*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*que impidan un ejercicio efectivo de este derecho fundamental, toda vez que las empresas amparadas al régimen fronterizo se encuentran en una situación claramente disímil a la de las ubicadas en Santo Domingo o en otras zonas del país, de allí es donde parte los incentivos que motivaron la creación de la Ley 28-01.*

*Esta norma es un modelo de legislación favoris promotionis, destinada a una zona geográfica del país que la Constitución declara atendible en su derecho al desarrollo y que la Suprema Corte de Justicia ya ha interpretado en los mismos términos reflejados en la presente acción. A tales propósitos, la revocación de la exoneración del ITBIS previsto en dicha ley, a través de la disposición impugnada, constituye un ejercicio irrazonable contrario al comportamiento que se imponía al legislador en la especie, en atención a la capacidad contributiva de empresas que operan y comercializan desde esa región, De allí, la disposición cuya declaratoria de inconstitucionalidad persigue la presente acción vulnera el derecho a la libertad de empresa desde una perspectiva dual; a) por un lado, falla en crear las condiciones que garanticen la tutela efectiva del derecho al imponer barreras para su ejercicio; y b) por el otro lado, revoca el régimen de exenciones previsto en el Ley Núm. 28-01, el cual constituye una garantía para el ejercicio de la libertad de empresa. En lo adelante procede abordar ambos puntos.*

*Sin lugar a dudas, las empresas acogidas al régimen de la Ley 28-01 incurrir en sobrecostos por fabricar y comercializar sus productos desde la alejada zona fronteriza, por demás una de las más deprimidas del territorio dominicano. Por tanto, el cobro de ITBIS penetra irregularmente su legítimo derecho de competir en el mercado, sobre la base de precios orientados en costos, no en excesivos sobrecostos, requisito básico del derecho a competir que favorece a toda empresa,*



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

*De otra forma ¿Por qué hubiera preferido cualquier compañía instalarse en las provincias fronterizas para vender productos a todo el país, en lugar de preferir las áreas metropolitanas del país, como la ciudad de Santo Domingo, cerca de aeropuertos, puertos, carreteras que interconectan con todo el país, centros financieros y comerciales, entre muchas otras facilidades?*

*Para las exponentes, esto significa que sus competidores, ubicados en las zonas metropolitanas de Santo Domingo y otras ciudades de mayor progreso, próximas a los mercados relevantes y geográficos más atractivos para la colocación de su producción, entran en el juego de la oferta y la demanda junto a las exponentes, sin tener que incurrir sobrecostos asociados a la producción y transporte desde esta económicamente deprimida zona del país.*

*De allí que, la obligación del Estado de crear las condiciones que propugnen un desarrollo igualitario de la libertad de empresa parte de un escenario bastante disímil entre las empresas que despliegan su actividad empresarial en las provincias fronterizas y aquellas que lo hacen en el Distrito Nacional u otras zonas del interior.*

*Como guardián de la Constitución, el Estado debe crear normas y leyes que resguarden los derechos contenidos en ella. De allí surge la obligación de interpretar y crear normas en consonancia con la Carta Magna. En efecto, todos los órganos públicos y poderes del Estado, ante su función de cumplir y hacer cumplir las leyes, deben velar porque la Constitución sea observada, De modo que, tal como ha establecido la jurisprudencia norteamericana. "en los casos que el presidente perciba un conflicto entre la Constitución y una ley que debe ejecutar, debe ignorar la última y aplicar la Constitución".*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*La interpretación conforme a la Constitución de toda o cualquier norma del ordenamiento tiene una correlación lógica en la prohibición, que ha de estimarse implícita, de cualquier interpretación a la Constitución que concluya en un resultado directa o indirectamente contrario a los valores que en ella se recogen, En la explicación del conflicto que motiva la presente acción las exponentes alertaron sobre la directa y gravosa vulneración no solo de valores, sino también de normas y principios concretos de dicho ordenamiento constitucional.*

*Al concebir una norma que expresamente consagra el pago de ITBIS a las empresas instaladas en una zona económicamente susceptible, impide el desarrollo socioeconómico de tales provincias cuando el pago de estos impuestos ha sido exento. De esta forma se evidencia un conflicto entre la Ley General de Presupuesto del Estado y el artículo 50 la Constitución, el cual obliga a tutelar el derecho que precisamente vulnera en la disposición impugnada.*

*La disposición cuya inconstitucionalidad persigue la presente acción irrespeta la obligación del Estado de interpretar las normas de conformidad con el artículo 50 y consagra un incumplimiento de su obligación a respetar las normas fiscales, lo cual incluye, indudablemente el régimen de exenciones previsto por el legislador. De hecho, la Administración no sólo obvia el régimen de exención en detrimento del derecho a la libertad de empresa, sino que implícitamente revoca un sistema preexistente de garantías, consagrado en la Ley 28-01, en lugar de tutelarlos.*

*Sin embargo, al verse privadas de los beneficios derivados de la exención de los ITBIS para compensar los sobre costos generados por operar en las zonas fronterizas, las exponentes se han visto privadas de*





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

*las condiciones esenciales para el ejercicio de un derecho fundamental: la libertad de empresa, consagrada en el referido artículo 50.*

*En este sentido, la Ley General de Presupuesto del Estado debió ponderar sobre la capacidad contributiva de las empresas que instalan sus operaciones en las zonas fronterizas, que están desprovistas de infraestructura, personal calificado en labores específicas, lo que obliga a inversión en entrenamientos del personal, Esto sin mencionar los gastos accesorios como transporte de mercancía o incluso de los insumos requeridos para la preparación y transformación del producto final.*

*Por igual debió considerar la carencia de facilidades esenciales para la actividad industrial que imperan en la zona; y sobre todo debió apreciar cómo las exponentes han contribuido en la generación de importantes oportunidades de empleos directos e indirectos en esta encarecida zona.*

*En este orden de ideas, procede resaltar que la propia Constitución se estructura con base en disposiciones que se consideran “normas programáticas”, es decir, disposiciones que reflejan los “fines, tareas y programas contemplados por la Constitución. Estas normas, lejos de ser simples recomendaciones, implican una triple vinculación de los poderes públicos respecto de la Constitución. De estas tres, la más importante es la “vinculación del legislador [a las disposiciones constitucionales] de forma permanente, quien está obligado a su realización”.*

*Más aun, “las normas programáticas son vinculantes para los poderes públicos, pero necesitan de una intervención administrativa previa que*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*desarrolle las mismas para que desplieguen toda su eficacia respecto a los individuos”. Evidentemente, el artículo 50 es una norma de carácter programático ya que obliga al Estado a crear normas concretas para incentivar y propugnar la libre empresa. Es precisamente para incentivar e igualar las inversiones realizadas en las provincias fronterizas que el legislador concibió la Ley 28-01.*

*De hecho, con la Ley 28-01 el legislador no solo resguarda y tutela la aplicación del artículo 50 de la Constitución, sino que también ejerce la misma labor con el artículo 109 de la misma norma, cuyo carácter programático también obliga al Estado a implementar leyes que incentiven el desarrollo de las provincias fronterizas.*

*La intención de la Ley 28-01 la reflejan los fundamentos o consideraciones de la legislación citada, las cuales expresan que “es de urgencia adoptar medidas que estimulen la realización de proyectos industriales, agropecuarios, agroindustriales, metalúrgicos, zonas francas, turísticos, energéticos y todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas, que fomenten y sustenten formas de vida que cumplan con los requisitos de bienestar, seguridad, progreso y recreación que reclaman el desarrollo de la tecnología, el ejercicio del trabajo productivo, las condiciones de salubridad y la evolución de una sociedad moderna”. Asimismo, que “dada la marginalidad que ha afectado y afecta a la zona fronteriza, hay que recurrir a incentivos especiales para promover y guiar un flujo de inversiones suficientes que, haciendo provecho de la diversidad y abundancia de sus formas más elevadas de vida en la región, estimule el regreso de muchos de los que la han abandonado y el asentamiento de nuevas familias y empresas”.*



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

*De ahí que con cancelación de las exenciones previstas en la referida norma, conforme a lo previsto en el párrafo II del artículo 15 de la Ley General de Presupuesto del Estado, el legislador compromete la tutela de los derechos cuya protección y desarrollo la Constitución pone a su cargo, De esta forma el Estado obvia la encomienda de los artículos 10 y 50 con el mero hecho de resguardar los intereses económicos de un grupo empresarial al que no lo interesa el desarrollo de una zona económicamente frágil.*

*Es evidente que con la exención de los impuestos previstos en la Ley 28-01, el legislador buscaba crear un beneficio económico en las zonas fronterizas, lo cual se traduce en el bienestar económico de la nación. Si bien es cierto se exime del pago de ITBIS a las empresas que decidan instalarse en las regiones indicadas en la referida norma, no menos cierto es que con ello se crea un beneficio superior a la recaudación que podría resultar de la mera carga impositiva.*

*C) Violación a los principios de legalidad y razonabilidad de las leyes (artículo 40, numeral 15 y artículo 74, numeral 2, de la Constitución)*

*Finalmente, el párrafo II del artículo 15 de la Ley General de Presupuesto del Estado también vulnera los principios constitucionales de legalidad y razonabilidad, pues con ello el legislador incurre en un exceso al ordenar más de lo justo y útil en detrimento de otros derechos fundamentales, expresamente consagrados en la Constitución y en la Ley 28-01.*

*De entrada, procede señalar que los principios de legalidad y razonabilidad se encuentran estrechamente vinculados; si bien la primera de estas garantías fundamentales establece de forma específica*



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

*las prerrogativas de los poderes del Estado, la segunda evita que estos actúen de forma arbitraria en el ejercicio de las prerrogativas conferidas legalmente establecidas.*

*Al ser contraria con disposiciones normativas y constitucionales, el párrafo II del artículo 15 de la Ley General de Presupuesto del Estado vulnera el principio de legalidad. De forma específica, al colisionar directamente con los artículos 47 y 50 de la Constitución, así como al régimen de exenciones previsto en el artículo 2 de la Ley 28-01.*

*Sin lugar a dudas, el principio de legalidad constituye una amplia sombrilla garantista que resguarda la tutela de otros derechos y garantías establecidas en un Estado democrático, pues un atentando contra los principios de seguridad jurídica, irretroactividad de la ley o libertad de empresa, necesariamente conlleva una violación al principio de legalidad, al ser estas garantías constitucionales expresamente consagradas por la Ley. En la especie ocurre precisamente una violación del este tipo al ser vulnerados derechos concretos que conceden un espectro de derechos y garantías a favor de las empresas amparadas bajo el régimen de la Ley 28-01.*

*El respeto al principio de legalidad implica la sumisión a la Ley y al ordenamiento jurídico preexistente, de todas las actuaciones y actos emanados de cualesquiera poderes públicos del Estado.*

*Por igual, la disposición impugnada afecta el principio de razonabilidad ya que acarrea una vulneración a derechos fundamentales de cara a un fin desproporcionado, que en principio es la mera captación de tributos.*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Como bien sabe este honorable tribunal, la razonabilidad constituye una garantía tendente a evitar violaciones ejercidas por los poderes del Estado al exceder las atribuciones conferidas por las Leyes. Al igual que con el principio de legalidad, todos los poderes del Estado están sujetos a este principio, pues sus actos solo son legítimos en la medida en que sean el medio más eficaz para satisfacer el interés general. Este principio fundamental, se consagra en el artículo 74, numeral 2, de la Constitución.*

*De todo lo anterior se colige que la razonabilidad responde a la necesidad de que exista un fin proporcional cuando coliden derechos preexistentes con el acto o norma cuya legitimidad es cuestionada.*

*La consecución de los objetivos constitucionales y los fines del Estado en función de las exigencias del bien común es sólo posible mediante el ejercicio de las facultades que la misma Carta Magna otorga a los órganos creados a tales efectos, los cuales deben actuar con sumisión a los límites concebidos en la Constitución. El derecho exige una base racional ya que en sí mismo constituye de un juego entre medios y fines: los fines ulteriores del derecho y los mismos medios que se emplean para lograr la finalidad.*

*Escapa a cualquier ponderación razonable la supresión de las exenciones impositivas de las provincias fronterizas cuando existe un mandato constitucional a cargo del legislador de crear normas que incentiven el desarrollo de dicha región, máxime cuando están de por medio derechos fundamentales preexistentes de las empresas en provecho de las cuales fueron otorgadas dichas exenciones.*



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

*En atención a las ponderaciones de hecho y de Derecho formuladas precedentemente, las exponentes concluyen de la siguiente manera:*

*UNICO: -Declarar la inconstitucionalidad del párrafo II, del artículo 15, de la Ley General de Presupuesto del Estado del 2018, aprobado mediante la Ley Núm. 24317, del 1ro de diciembre de 2017, en el entendido de que la referida disposición constituye una clara vulneración a los derechos a la seguridad jurídica y a la libertad de empresa, así como a los principios de irretroactividad de las leyes, razonabilidad y legalidad.*

**5. Intervenciones oficiales**

En el presente caso, intervinieron y emitieron su opinión la Procuraduría General de la República, la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

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

5.1.1. En su opinión depositada el veintisiete (27) de julio de dos mil doce (2018), el procurador general de la República concluyó como sigue:

*La acción que se plantea recae sobre el Párrafo II, del artículo 15 de la Ley núm. 243-17, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2018, el cual dispone lo siguiente:*

*“Artículo 15.- La Dirección General de Aduanas (DGA) cobrará el 50% del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) sobre las materias primas, las maquinarias industriales y bienes de capital de las sub-partidas arancelarias detalladas en el artículo 24 de la Ley No.557-05 sobre Reforma Tributaria, del 13 de diciembre de 2005, así como los demás bienes de capital y materias*



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

*primas, independientemente de que estén sujetos a tasa arancelaria de cero por ciento (0%), siempre que estén gravadas con este impuesto. Esto incluye cualquier línea arancelaria que haya sido adicionada al tratamiento preferencial del ITBIS en Aduanas para ser recaudada internamente. Párrafo II. Adicionalmente, la Dirección General de Aduanas (DGA) cobrará el 50% del Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) sobre las materias primas, insumos, maquinarias industriales, equipos y bienes de capital importados por las empresas acogidas a la Ley No. 28-01, del 10 de febrero de 2001, que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco”.*

*Sobre el particular, los argumentos previamente transcritos, mediante el cual los accionantes sustentan la impugnación de la referida disposición legal, fundamentándose en que la misma vulnera derechos adquiridos y coartando los principios de legalidad, seguridad jurídica, irretroactividad y razonabilidad de la Ley; que escapa a cualquier ponderación razonable la supresión de las exenciones impositivas de las provincias fronterizas cuando existe un mandato constitucional a cargo del legislador de crear normas que incentiven el desarrollo de dicha región, máxime cuando están de por medio derechos fundamentales preexistentes de las empresas en provecho de las cuales fueron otorgadas dichas exenciones, concluyendo en su escrito con la solicitud al Tribunal que sea declarada la inconstitucionalidad del Párrafo II, del artículo 15 de la Ley núm. 243-17, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2018.*

*Las disposiciones del impugnado texto legal, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2018, en franca*



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

*inobservancia de la legislación vigente Ley No. 28-01 que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, la cual en el párrafo del artículo 2 de dicha ley, establece lo siguiente: "PARRAFO. Las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalmecánica, de zonas francas, turísticas, metalúrgicas y energéticas, y de todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas establecidas y que se establezcan en el futuro, que operen dentro de los límites de las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, disfrutarán de una exención de un cien por ciento (100%) del pago de impuestos internos, de aranceles aduaneros sobre materias primas, equipos y maquinarias, así como cualquier tipo de impuesto, durante un período de veinte (20) años. Se les otorga, además, un cincuenta por ciento (50%) en el pago de libertad de tránsito y uso de puertos y aeropuertos, Disposición que no puede desconocer el legislador inobservando las garantías constitucionales y legales que les resguardan a las empresas acogidas a la norma en cuestión.*

*Tal y como fue considerado en la Ley 28-01, dada la marginalidad que ha afectado y afecta a la zona fronteriza, hay que recurrir a incentivos especiales para promover y guiar un flujo de inversiones suficientes que, haciendo provecho de la diversidad y abundancia de sus recursos y las obras de infraestructura ya construidas, provoque, de manera sostenible, formas más elevadas de vida en la región, que estimule el regreso de muchos de los que la han abandonado y el asentamiento de nuevas familias y empresas.*





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

*De ahí que, el Estado compromisorio de los principios del régimen tributario basado en legalidad, justicia, igualdad y equidad, en modo alguno, debe mancillar las garantías dada a los accionantes que mediante legislación anterior vigente fueron favorecidos para invertir en la zona fronteriza con exenciones antes descritas, y por demás amparadas en el artículo 244 de la Constitución que dispone: "Exenciones de impuestos y transferencias de derechos. Los particulares sólo pueden adquirir, mediante concesiones que autorice la ley o contratos que apruebe el Congreso Nacional, el derecho de beneficiarse, por todo el tiempo que estipule la concesión o el contrato y cumpliendo con las obligaciones que la una y el otro les impongan, de exenciones, exoneraciones, reducciones o limitaciones de impuestos, contribuciones o derechos fiscales o municipales que inciden en determinadas obras o empresas hacia las que convenga atraer la inversión de nuevos capitales para el fomento de la economía nacional o para cualquier otro objeto de interés social. La transferencia de los derechos otorgados mediante contratos estará sujeta a la ratificación por parte del Congreso Nacional". Como puede observarse, por mandato expreso de la Constitución, la Ley 28-01, dispone que las empresas de la zona fronteriza disfrutarán de una exención de un cien por ciento (100%) del pago de impuestos internos, de aranceles aduaneros sobre materias primas, equipos y maquinarias, así como cualquier tipo de impuestos, durante un período de veinte (20) años. Se les otorga, además, un cincuenta por ciento (50%) en el pago de libertad de tránsito y uso de puertos y aeropuertos.*

*Al respecto, en principio, podríamos entender que estamos ante un asunto de mera legalidad, en el entendido de que nace una legislación desconociendo las disposiciones de la ley anterior vigente, sin embargo, este accionar pone en peligro el principio de seguridad jurídica y la*



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*irretroactividad de la ley consagrados en el artículo 110 de la Constitución cuando establece que: "La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjujice o cumpliendo condena, En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior. De ahí que la ley ni los poderes públicos podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivadas de situaciones conforme a una legislación anterior, están llamados a someterse al respecto de la seguridad jurídica, la cual vincula intrínsecamente a los principios de legalidad y de irretroactividad de la ley.*

*En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia en función de Tribunal Constitucional, fue apoderada de dos acciones directas en declaratoria de inconstitucionalidad respecto a la Ley 28-01, mediante las cuales tuvo la oportunidad de pronunciarse: a) sentencia de fecha 02 de marzo de 2005, donde resguardando el principio de seguridad jurídica y la irretroactividad de la ley estableció conforme con la Constitución las disposiciones del artículo 2 de la referida Ley 28-01. En igual forma, b) sentencia de fecha 07 de marzo de 2007, donde declaró no conforme con la Constitución el artículo 1 de la ley No. 236-05 del 09 de mayo de 2005, que modifica el artículo 2 de la Ley 28-01 del 01 de febrero de 2001, considerando que: “entre las soluciones que la necesidad de determinar cuándo una norma jurídica debe descartarse a causa de su retroactividad, figura en primer lugar, la teoría de los derechos adquiridos, que en ningún caso la ley ni poder público alguno podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivadas de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior; que la supresión o desmonte o variación de los beneficios fiscales que otorgó la Ley No. 28-01 a las empresas que se establecieron en la zona especial de*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*desarrollo fronterizo, no sólo vulnera, como válidamente afirman los impetrantes, el principio que prohíbe a la ley regir la validez y los efectos de situaciones jurídicas nacidas antes de su promulgación, salvo las excepciones previstas en la constitución, sino el derecho a la seguridad jurídica o a la confianza legítima, como se llama en derecho europeo, y que es definida por la mejor doctrina, expresando que la misma en la confianza que tiene en un Estado de Derecho el ciudadano ordenamiento jurídico, es decir, al conjunto de leyes que garantizan la seguridad y el orden jurídico (...); Igualmente, Consideró: "que, por su parte, el artículo 110 de la Constitución sujeta el otorgamiento de exenciones fiscales o municipales en beneficio de particulares al dictado de una ley o mediante contrato que aprueba el Congreso Nacional, que por la misma disposición se establece que una vez reconocida la exención o exoneración de que se trate por una de las formas previstas, el derecho que nace adquiere categoría de irrevocable, por todo el tiempo que estipule la concesión o el contrato, que en el caso que nos ocupa la Ley No. 28-01, estableció en el párrafo de su artículo 2, lo siguiente: Las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalmecánica, de zonas francas, turísticas, metalúrgicas y energéticas, y de todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas establecidas y que se establezcan en el futuro, que operen dentro de los límites de las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco, disfrutarán de una exención de un cien por ciento (100%) del pago de impuestos internos, de aranceles aduaneros sobre materias primas, equipos y maquinarias, así como cualquier tipo de impuesto, durante un período de veinte (20) años. Se les otorga, además, un cincuenta por ciento (50%) en el pago de libertad de tránsito y uso de puertos y aeropuertos; que como puede apreciarse, es la ley misma que ha establecido un periodo de veinte (20) años para el*



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

*disfrute de las exenciones en beneficio de las empresas de todo tipo permitidas por las leyes dominicanas instaladas dentro de los límites de las provincias de la línea fronteriza ya identificadas (...).*

*Por igual, el Tribunal Constitucional mediante sentencias TC/ 0184/14 y TC/0253/14, dando una significativa muestra de valor y respeto a las leyes establecidas, fijó su criterio en cuanto a que la Ley 28-01 había sido objeto de acción directa ante la Suprema Corte de Justicia, en función de Tribunal Constitucional la cual declaró conforme a la Constitución, y que en virtud a lo consagrado en el artículo 277 de la Constitución le está vedado revisar las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia que hayan adquirido la autoridad de la cosa juzgada con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución del 26 de enero 2010, que dicho texto le prohíbe la revisión de las sentencias dictadas en cualquier materia, y en especial de aquellas referidas al control directo de constitucionalidad.*

*Como citamos precedentemente, la Suprema Corte de Justicia, en funciones de Tribunal Constitucional declaró conforme a la Constitución las disposiciones de la Ley 28-01 de Desarrollo Fronterizo, por lo que en la especie la Ley 243-17 que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2018, al tratar de desmontar esos beneficios señalados en la referida ley de desarrollo fronterizo es una franca transgresión a principios y derechos constitucionales argüidos por los accionantes.*

*Por todo lo antes dicho, somos de opinión que la Ley No. 243-17 que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2018, ciertamente vulnera principios y garantías establecidos en la Constitución de la República, por lo que en aras de salvaguardarlos la*



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

*presente acción directa de inconstitucionalidad debe ser declarada con lugar.*

*Por tales motivos, el Ministerio Público, tenemos a bien concluir de la manera siguiente:*

*Primero: En cuanto a la forma: Que sea declarada Admisible la Acción Directa de Inconstitucionalidad, interpuesta por la Asociación Dominicana de Empresas Fronterizas, Inc. (ADEFRO) y Compartes, en contra el Párrafo II, del artículo 15 de la Ley núm. 243-17, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2018, por haber sido incoada de conformidad con la Ley que rige la materia.*

*Segundo: En cuanto al fondo: Que procede declarar Con Lugar la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad, interpuesta por la Asociación Dominicana de Empresas Fronterizas, Inc. (ADEFRO) y Compartes, en contra el Párrafo II, del artículo 15 de la Ley núm. 243-17, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2018, por ser sus disposiciones violatorias a principios y garantías consagrados en nuestra Carta Magna.*

## 5.2. Opinión del Senado de la República

5.2.1. En ocasión de la presente acción de inconstitucionalidad, el presidente del Senado de la República, mediante comunicación remitida a la Secretaría del Tribunal Constitucional el nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018), externó el siguiente:

*1. 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*



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

*proyecto de ley, la Ley No. 243-17 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.*

*2. Que la Ley objeto de esta opinión, fue depositada en el Senado de la República como proyecto de Ley, mediante número de iniciativa 00450-2017-SLO-SE, siendo tomada en consideración en fecha 3/10/2017 y remitida a la Comisión Permanente de Justicia y Derechos Humanos.*

*3. Que conforme a la Constitución de la República dicho proyecto de ley fue declarado de urgencia en fecha 9/11/2017, aprobándose en primera lectura y en segunda lectura en fecha 9/11/17.*

*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 que regía para esa época, que estipulaban: “Artículo 98.- 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”. “Artículo 99.-Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra, para su oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constitucionales, Si esta Cámara le hiciere modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto”.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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 en fecha 29 de noviembre del 2017, siendo finalmente promulgada el 29 de noviembre del 2017.*

*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 No.243-17, Ley que aprueba el Presupuesto General del Estado de la República Dominicana para el año 2018 y su adendum, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa, no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido”. Sic*

5.2.2. Sin embargo, al comparecer a la audiencia pública celebrada al efecto, el Senado modificó sus conclusiones solicitando a este colegiado fallar de la manera siguiente:

*Primero: Ratificar en todas sus partes la opinión del Senado de la República, presentada y depositada por ante la Secretaría de ese Honorable Tribunal Constitucional, contentiva del Procedimientos y trámite legislativo realizado por el Senado, al momento estudio y sanción del Proyecto que creó la Ley que creó la Ley núm. 243-17, de fecha 01 (1ro.) de diciembre de dos mil diecisiete (2017); que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2018 y su adenda, por lo que en cuanto a ese aspecto, el Senado de la República cumplió fiel y satisfactoriamente con el Mandato Constitucional y Reglamento, requerido.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Segundo: En cuanto al aspecto de fondo, que indica la presente acción directa de inconstitucionalidad, incoada por la Asociación Dominicana de Empresas Fronterizas, Inc. (ADEFRO), en cuanto ese aspecto, de si el Párrafo II, del Artículo 15, de la Ley núm. 243-17, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2018 y su adenda, fecha primero (1ro.) de diciembre de dos mil diecisiete (2017); es contrario o no a la Constitución, en cuanto este aspecto, por las razones antes indicadas, lo dejamos a la soberana apreciación de este Honorable Tribunal Constitucional, respecto a la inconstitucionalidad o no de los mismos.*

*Tercero: El presente proceso se declare libre de costas, por la naturaleza de la naturaleza de que se trata, según lo establecido en el artículo 7. 6 de la Ley Orgánica, núm. 137-17 del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales y haréis justicia.*

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

5.3.1. En su opinión depositada el diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018), la Cámara de Diputados argumentó lo siguiente:

*6.- Haciendo una evaluación a los planteamientos de la accionante para sustentar la presente acción directa en inconstitucionalidad, se puede comprobar, con meridiana claridad, que los mismos son carentes de fundamentos constitucionales, toda vez que los legisladores al crear la Ley núm. 243-17, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2018 y su adenda, actuaron de manera correcta, apegado al mandato confiado por los artículos 83 párrafo 2 de la constitución y el artículo 164 del Reglamento de la Cámara de Diputados, por tanto los*





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

*alegatos de “persecución” que erróneamente desarrolla la accionante no constituyen fundamento para acoger su acción.*

*6.1.- La accionante no ha podido demostrar en su instancia los derechos fundamentales agraviados por la Ley núm. 243-17, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2018 y su adenda, atacada, de ahí se desprende que la presente acción desvíeme inadmisibile por falta de claridad.*

*El artículo 38 de la Ley No. 137-11, del 13 de junio de 2011, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece lo que sigue a continuación: “Artículo 38.- Acto introductivo. El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas”.*

*6.2.- La accionante en su instancia tampoco precisa con claridad el derecho fundamental violado en contradicción con la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que pone a cargo del accionante la identificación y prueba de los derechos fundamentales violados y los textos agraviados, motivos por los cuales la presente acción directa en inconstitucionalidad carece de fundamentos constitucionales, y en tal sentido, debe ser rechazada por ese Honorable Tribunal.*

*7.- El trámite de aprobación de la Ley núm. 243-17, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2018 y su adenda, fue apegado a la constitución y al reglamento de la Cámara de Diputados”.*  
*(Sic)*



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

*POR TALES MOTIVOS, la CAMARA DE DIPUTADOS DE LA REPUBLICA DOMINICANA, por órgano de sus abogados constituidos y apoderados especiales, opina y concluye de la forma siguiente:*

*De manera principal*

*PRIMERO: DECLARAR inadmisibile la demanda en inconstitucionalidad interpuesta la Asociación Dominicana de Empresas Fronterizas, Inc, (ADEFRO), contra el párrafo II del artículo 15 de la Ley núm. 243-17, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2018 y su adenda, Por aplicación del artículo 38 de la de la Ley No. 137-11.*

*De manera sucidiaria*

*SEGUNDO: ACOGER la opinión presentada por la CAMARA DE DIPUTADOS, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Dominicana de Empresas Fronterizas, Inc, (DEFRO).*

*TERCERO: DECLARAR conforme a la Constitución, en cuanto al trámite de aprobación la Ley 243-17, por haberse llevado a cabo con estricto apego a la Carta Política del Estado.*

*CUARTO: RECHAZAR por mal fundada, y carente de fundamentos constitucionales la acción directa en inconstitucionalidad de la especie, por las razones antes expuestas.*

*QUINTO: DECLARAR conforme con la Constitución el párrafo II del artículo 15 de la Ley núm. 243-17, que aprueba el Presupuesto General*



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*del Estado para el año 2018 y su adenda, por los motivos antes indicados.*

### **6. Celebración de audiencia pública**

En atención a lo que dispone 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), este colegiado procedió a celebrar una audiencia pública para conocer de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa el veintidós (22) de octubre de dos mil dieciocho (2018). Los accionantes, Asociación Dominicana de Empresa Fronterizas, Inc. (ADEFRO) y compartes, comparecieron a dicha audiencia, así como, sendos representantes de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, así como el procurador general adjunto, quienes presentaron sus respectivas conclusiones, dejando el presente caso en estado de fallo.

### **7. Pruebas documentales**

Los documentos depositados por las partes litigantes en el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad son los siguientes:

1. Original de la instancia de acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Dominicana de Empresa Fronterizas, Inc. (ADEFRO) y compartes ante la Secretaría del Tribunal Constitucional el trece (13) de junio de dos mil dieciocho (2018).
2. Copia del Presupuesto General de la República correspondiente al año dos mil dieciocho (2018).



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

3. Opinión de la Procuraduría General de la República, depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintisiete (27) de julio de dos mil dieciocho (2018).
4. Opinión del Senado de la República, depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el nueve (9) de julio de dos mil dieciocho (2018).
5. Opinión de la Cámara de Diputados de la República, depositada en este tribunal constitucional el diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018)
6. Ley núm. 28-01, de primero (1º) de febrero de dos mil uno (2001).

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

**8. Competencia**

El Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1, de la Constitución, y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

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

9.1. La legitimación activa o calidad ha sido definida por en la jurisprudencia constitucional como “la capacidad procesal que le reconoce el Estado a un 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” (véase la Sentencia TC/0131/14).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.2. En relación con la legitimación para accionar en inconstitucional el artículo 185, numeral 1 de la Constitución de la Republica 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 [...].

9.3. En ese mismo tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece: “Calidad para accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido”.

9.4. Como ha podido apreciarse, la acción en inconstitucionalidad a que el presente caso se refiere ha sido incoada por Asociación Dominicana de Empresa Fronterizas, Inc. (ADEFRO) y compartes (persona jurídica). En razón de ello es necesario que este órgano colegiado precise lo concerniente a la legitimación de que gozan todos ellos para ser parte con interés legítimo y jurídicamente protegido en la especie que este tribunal conoce.

9.5. Mediante su Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), este órgano constitucional estableció, como precedente vinculante, el criterio que a continuación se transcribe:

*a. Tal y como se advierte de las disposiciones preceptivas esbozadas precedentemente, si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular existe la posibilidad de que cualquier persona, con un*



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

*interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad.*

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

*c. De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por este Tribunal Constitucional desde su sentencia TC/0047/12, del 3 de octubre de 2012, donde indicamos que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando ha demostrado que goza de sus derechos de ciudadanía e invoca que la vigencia de la norma le causa perjuicios<sup>2</sup>; o, como se indicó en la sentencia TC/0057/18, del 22 de marzo de 2018, que “una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento jurídico de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio”.<sup>3</sup>*

*d. Han sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad.*

---

<sup>2</sup> Sentencia TC/0047/12, del 3 de octubre de 2012, p. 5.

<sup>3</sup> Sentencia TC/0057/18, del 22 de marzo de 2018, p. 9.



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

*Basta, como muestra, recordar que para ejercer un control directo sobre la constitucionalidad de normas de naturaleza electoral morigeramos el criterio —de que el interés jurídico y legítimamente protegido depende de una afectación directa generada por la validez de la norma al accionante— considerando el estatus de ciudadanía de la parte accionante y la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegido ante la vigencia de la norma calificada de inconstitucional (sentencias TC/0031/13 y TC/0033/13, ambas del 15 de marzo de 2013).<sup>4</sup>*

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

*(i) el objeto de la norma abarca intereses difusos y el promotor de la acción no hace eco de un interés particular o perjuicio directo, sino colectivo (sentencias TC/0048/13, del 9 de abril de 2013; TC/0599/15, del 17 de diciembre de 2015; TC/0713/16, del 23 de diciembre de 2016 y TC/0009/17, del 11 de enero de 2017)<sup>5</sup>; igual cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, como el agua, que comportan un interés difuso (sentencia TC/0234/14, del 25 de septiembre de 2014)<sup>6</sup>;*

*(ii) El objeto de la norma atacada regula a una asociación que congrega a un conjunto de profesionales de un sector —alguaciles o*

---

<sup>4</sup> Sentencias TC/0031/13, del 15 de marzo de 2013, pp. 6-7; y TC/0033/13, del 15 de marzo de 2013, pp. 7-8.

<sup>5</sup> Sentencias TC/0048/13, del 9 de abril de 2013, pp. 8-9; TC/0599/15, del 17 de diciembre de 2015, pp. 112-113; TC/0713/16, del 23 de diciembre de 2016, pp. 17-18; y TC/0009/17, del 11 de enero de 2017, pp. 9-10.

<sup>6</sup> Sentencia TC/0234/14, del 25 de septiembre de 2014, pp. 12-14.



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

*contadores públicos— y el gremio como tal —a pesar de no ser afectado directamente— se encuentra facultado para procurar la protección de los intereses de sus miembros (sentencias TC/0110/13, del 4 de julio de 2013 y TC/0535/15, del 1 de diciembre de 2015)<sup>7</sup>; igual cuando la acción es promovida por una asociación cuyos integrantes son personas jurídicas que en su actividad cotidiana se podrían ver afectadas por la norma impugnada (sentencia TC/0184/14, del 15 de agosto de 2014)<sup>8</sup>; lo mismo cuando se trata de una asociación sin fines de lucro que tiene por misión el estudio de temas ligados a la soberanía del Estado dominicano (sentencia TC/0157/15, del 3 de julio de 2015)<sup>9</sup> o actúe en representación de la sociedad (sentencia TC/0207/15, del 6 de agosto de 2015)<sup>10</sup>;*

*(iii) El objeto de la norma atacada imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial (sentencia TC/0148/13, del 12 de septiembre de 2013)<sup>11</sup>;*

*(iv) El objeto de la norma atacada pueda afectar el derecho a elegir de una persona que goza de la condición de ciudadano y le concierne, como votante, resguardar que su derecho al sufragio activo sea ejercido acorde a los términos constitucionalmente previstos (sentencia TC/0170/13, del 27 de septiembre de 2013)<sup>12</sup>; y*

*(v) El accionante es una organización política cuya función procura garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos,*

---

<sup>7</sup> Sentencias TC/0110/13, del 4 de julio de 2013, pp. 7-8; y TC/0535/15, del 1 de diciembre de 2015, pp. 17-18.

<sup>8</sup> Sentencia TC/0184/14, del 15 de agosto de 2014, pp. 16-17.

<sup>9</sup> Sentencia TC/0157/15, del 3 de julio de 2015, pp. 24-25.

<sup>10</sup> Sentencia TC/0207/15, del 6 de agosto de 2015, pp. 15-16.

<sup>11</sup> Sentencia TC/0148/13, del 12 de septiembre de 2013, p. 8.

<sup>12</sup> Sentencia TC/0170/13, del 27 de septiembre de 2013, pp. 7-8.





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

*ya que estas se encuentran situadas entre el Estado y el ciudadano (sentencia TC/0224/17, del 2 de mayo de 2017)<sup>13</sup>;*

*f. De la misma manera, otra matización realizada por el Tribunal a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido, a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado, es que el precepto normativo impugnado en inconstitucionalidad pueda afectar la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante (sentencia TC/01725/13, del 27 de septiembre de 2013)<sup>14</sup>. De igual forma, el Tribunal ha reconocido legitimación cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o acto atacado pueden alcanzar al accionante (sentencias TC/0200/13, del 7 de noviembre de 2013; TC/0280/14, del 8 de diciembre de 2014; TC/0379/14, del 30 de diciembre de 2014; TC/0010/15, del 20 de febrero de 2015; TC/0334/15, del 8 de octubre de 2015; TC/0075/16, del 4 de abril de 2016 y TC/0145/16, del 29 de abril de 2016)<sup>15</sup>.*

*g. Otro contexto en donde el Tribunal dilató el apercibimiento de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que cualquier persona accione por la vía directa, es cuando el accionante advierte que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la ley o acto normativo impugnado (sentencias TC/0195/14, del 27 de agosto de 2014 y TC/0221/14, del 23 de septiembre de 2014)<sup>16</sup>.*

---

<sup>13</sup> Sentencia TC/0224/17, del 2 de mayo de 2017, pp. 49-51.

<sup>14</sup> Sentencia TC/0172/13, del 27 de septiembre de 2013, pp. 10-11.

<sup>15</sup> Sentencias TC/0200/13, del 7 de noviembre de 2013, pp. 27-28; TC/0280/14, del 8 de diciembre de 2014, pp. 8-9; TC/0379/14, del 30 de diciembre de 2014, pp. 14-15; TC/0010/15, del 20 de febrero de 2015, pp. 29-30; TC/0334/15, del 8 de octubre de 2015, pp. 9-10; TC/0075/16, del 4 de abril de 2016, pp. 14-16; y TC/0145/16, del 29 de abril de 2016, pp. 10-11.

<sup>16</sup> Sentencias TC/0195/14, del 27 de agosto de 2014, pp. 10-11; y TC/0221/14, del 23 de septiembre de 2014, pp. 12-14.



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

*h. Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.*

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

*j. Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad*



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

*—real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este Tribunal Constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.*

*k. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley.*



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

9.6. Sobre la base del precedente establecido por dicha decisión, este tribunal es de criterio, que los accionante, Asociación Dominicana de Empresa Fronterizas, Inc., (ADEFRO) y compartes, gozan de legitimación activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad por su sola calidad de persona jurídica registrada con el núm. 430-02600-1 del Registro Nacional de Contribuyente y tener un estado activo, de esta forma, “profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana” -como precisa la sentencia citada- debe gozar y tener “la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política”, para procurar, como el más elevado fin, la preservación de la supremacía de la Constitución de la República y el respeto del orden constitucional y los derechos fundamentales.

## **10. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad**

10.1. El accionante alega, según hemos anteriormente indicado, que la indicada ley núm. 243-17 dispuso el cobro del cincuenta por ciento (50%) del Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) a las empresas beneficiadas por la Ley núm. 28-01,<sup>17</sup> sobre desarrollo fronterizo, con lo cual transgrede el régimen fiscal establecido por la Ley núm. 28-01 y que, en tal virtud, la norma atacada viola los derechos fundamentales consagrados en los artículos 40, numeral 15; 50; 74, numeral 2 y 110 de la Constitución de la República.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Del 1 de febrero de 2001

<sup>18</sup> Del 13 de junio de 2015



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

10.2. Sin embargo, la Ley núm. 243-17 tenía por objeto establecer el presupuesto general de la República, así como sus ingresos y gastos públicos para el año dos mil dieciocho (2018). En este tenor, resulta conveniente señalar que, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley núm. 423-06, Orgánica del Presupuesto para el Sector Público, del diecisiete (17) de noviembre de dos mil seis (2006), los presupuestos de la República, al igual que los correspondientes a todos los organismos del sector público, quedan enmarcados en los siguientes principios: principio de universalidad, principio de integridad, principio de programación, principio de unidad, principio de la sinceridad, principio de periodicidad, principio de la especialidad cualitativa, principio de especificación, principio de la claridad, y principio de transparencia y publicidad. Entre estos principios, el de periodicidad, prescrito en el literal f del indicado artículo 11, dispone lo siguiente: «La vigencia del presupuesto debe ser de un año, el cual se denominará ejercicio presupuestario».

10.3. El principio de periodicidad se encuentra a su vez sustentado, de una parte, en el artículo 93.1 de nuestra Carta Sustantiva, el cual enumera las atribuciones que en materia legislativa incumben al Congreso Nacional, entre las cuales figura: «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»; y, de otra parte, en el literal g del artículo 128.2 que, al referirse a las atribuciones del presidente de la República, como jefe de Gobierno, dispone que a él le corresponde «[s]ometer al Congreso Nacional, a más tardar el primero de octubre de cada año, el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado para el año siguiente».

10.4. Dentro de este mismo contexto, la Ley núm. 243-17, objeto de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, disponía en su artículo 1 lo siguiente:



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

*Se aprueba la estimación de Ingresos del Gobierno Central que se prevé recaudar para el ejercicio fiscal 2018<sup>19</sup>, por un monto de seiscientos dos mil ochocientos ochenta y siete millones cincuenta y nueve mil novecientos ochenta y siete pesos dominicanos (\$602,887,059,987), de acuerdo con lo que se establece a continuación:*

*(EN RD\$)*

*1- INGRESOS CORRIENTES 601,241,821,918*

*2- INGRESOS DE CAPITAL 1,645,238,069*

*TOTAL, DE INGRESOS (1+2) 602,887,059,987*

*Párrafo: Los ingresos estimados incluyen Donaciones por un monto de un mil seiscientos cuarenta y cinco millones doscientos treinta y ocho mil sesenta y nueve pesos dominicanos (\$1,645,238,069).*

10.5. En el ínterin de que la referida acción de inconstitucionalidad fuera objeto de conocimiento, entró en vigor la Ley núm. 61-18, del catorce (14) de diciembre, mediante la cual se estableció el presupuesto general del Estado para el año dos mil diecinueve (2019). En este sentido, la vigencia anual de la Ley núm. 243-17 llegó a su término y al haber sido dictada la Ley núm. 61-18, que establecía el presupuesto para el siguiente año 2019, es evidente que la indicada ley núm. 243-17 resultó tácitamente derogada. Dicho de otro modo, tal como fue establecido por este colegiado en su Sentencia TC/0209/15, la Ley núm. 243-17 «se extinguió al aprobarse una nueva normativa presupuestaria mediante Ley núm. 311-12, de Presupuesto General del Estado para el dos mil trece (2013) [...] promulgada el diecinueve (19) de diciembre de dos mil doce (2012). Además, el referido presupuesto ya fue ejecutado».

---

<sup>19</sup> Negritas nuestras



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

10.6. Una vez efectuado el análisis precedente, en razón de que el presente recurso tiene por objeto una cuestión de estricto contenido sustantivo, y al tratarse de una acción *in abstracto* dirigida a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, se impone concluir, por un lado, que carecería de sentido pronunciarse sobre preceptos legales que ya no surten ningún efecto jurídico en su integridad; por otro lado, que ha desaparecido de forma sobrevenida el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad incoada contra la Ley núm. 243-17, sobre Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año dos mil dieciocho (2018), lo que nos lleva a dictaminar la carencia de objeto e interés jurídico de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, tal como fue establecido por este colegiado en la Sentencia TC/0209/15.

10.7. El anterior razonamiento fue igualmente planteado en la acción de inconstitucionalidad anteriormente decidida por este colegiado mediante su Sentencia TC/0113/13, cuando se conoció la impugnación del artículo 56 de la Ley núm. 294-11.<sup>20</sup> En relación con el tema, en aquella ocasión, el Tribunal Constitucional dictaminó lo siguiente:

*8.3. En relación con la falta de objeto por derogación de la disposición legal atacada, este tribunal constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en sentencias tales como la TC/0023/12, TC/0024/12 y TC/0025/13. De ahí que siendo regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad en el derecho comparado, que la derogación extingue su objeto, procede, en consecuencia, declarar la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad contra el*

---

<sup>20</sup> En el caso que actualmente nos ocupa, sin embargo, aparte de la pretendida violación del artículo 15, párrafo II de la Ley núm. 243-17, se alega que este último viola, asimismo, las disposiciones del artículo 2 y párrafo de la Ley núm. 28-01, del primero (1º) de febrero de dos mil uno (2001), respecto a las empresas industriales, agroindustriales, agropecuarias, metalmecánica, de zonas francas, turísticas, metalúrgicas y energéticas, y de todo tipo de empresas permitidas por las leyes dominicanas establecidas y que se establezcan en el futuro, que operen dentro de los límites de las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco.

Expediente núm. TC-01-2018-0025, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Empresa Fronterizas, Inc. (ADEFRO) y compartes, contra el párrafo II del artículo 15 de la Ley núm. 243-17, sobre el Presupuesto General del Estado, del primero (1º) diciembre de dos mil diecisiete (2017) y su adenda.



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

*artículo 56 de la Ley No. 294-11, sobre Presupuesto General del Estado, del veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011).*

10.8. Asimismo, la Sentencia TC/0124/13, que tenía por objeto de impugnación la Ley núm. 294-11, al referirse al efecto de la desaparición del objeto de la acción estableció que:

*Es preciso poner de manifiesto que durante la pendencia del presente recurso de inconstitucionalidad, la Ley núm. 294-11, sobre el Presupuesto General del Estado, cuyo artículo 14 es el perseguido mediante la presente acción directa en inconstitucionalidad, se extinguió al aprobarse una nueva normativa presupuestaria mediante Ley núm. 311-12, de Presupuesto General del Estado para el 2013, aprobada de urgencia tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados y promulgada el diecinueve (19) de diciembre de dos mil doce (2012). [...] Por lo que su vigencia estuvo determinada a tal ejercicio presupuestario. Por consiguiente, en razón de que el presente recurso tiene por objeto una cuestión de estricto contenido sustantivo, tal y como se indica en el título 2 de la presente sentencia, relativo a las pretensiones del accionante, y al tratarse de una acción in abstracto dirigida a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, no tendría sentido pronunciarse sobre preceptos que ya no surten ningún efecto jurídico en su integridad. Es así, que pueda concluirse que ha desaparecido de forma sobrevenida el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad deducida contra el artículo 14 de la Ley núm. 294-11, sobre Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario 2012.<sup>21</sup>*

---

<sup>21</sup> El subrayado es nuestro.





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

10.9. El criterio de que la derogación de la disposición legal impugnada acarrea la inadmisibilidad de la acción de inconstitucionalidad por carencia de objeto ha sido mantenido, pues, por este colegiado a través de su jurisprudencia, específicamente en las sentencias TC/0023/12, TC/0024/12, TC/0025/13, TC/0227/13, TC/0209/15 y TC/0008/16. En consecuencia, siguiendo nuestros precedentes, procede que este tribunal constitucional declare la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley núm. 243-17, sobre Presupuesto General del Estado, del primero (1º) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), por el motivo antes señalado.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos y José Alejandro Ayuso, 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 y Miguel Valera Montero.

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

**DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** inadmisibile la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Dominicana de Empresa Fronterizas, Inc. (ADEFRO) y compartes contra el párrafo II del artículo 15 de la Ley núm. 243-17, sobre el Presupuesto General del Estado, del primero (1º) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), sobre Presupuesto General del Estado, por carecer de objeto e interés jurídico.

**SEGUNDO: DECLARAR** los procedimientos del presente proceso libres de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm.



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

137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

**TERCERO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Asociación Dominicana de Empresa Fronterizas, Inc. (ADEFRO) y partes, así como a la Procuraduría General de la República, la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

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

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

**VOTO 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”*,



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

presentamos un voto salvado, fundado en las razones que exponremos a continuación:

1. La sentencia respecto a la cual presentamos el presente voto conoció de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación Dominicana de Empresa Fronterizas, Inc. (ADEFRO) y compartes, contra el párrafo II del artículo 15 de la Ley núm. 243-17, sobre el Presupuesto General del Estado, del primero (1º) diciembre de dos mil diecisiete (2017) y su adenda. Los textos impugnados de la ley 3-19 disponen lo que se indica a continuación:

*Artículo 15. La Dirección General de Aduanas (DGA) cobrará el 50% del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) sobre las materias primas, las maquinarias industriales y bienes de capital de las sub-partidas arancelarias detalladas en el artículo 24 de la Ley No.557-05 sobre Reforma Tributaria, del 13 de diciembre de 2005, así como los demás bienes de capital y materias primas, independientemente de que estén sujetos a tasa arancelaria de cero por ciento (0%), siempre que estén gravadas con este impuesto. Esto incluye cualquier línea arancelaria que haya sido adicionada al tratamiento preferencial del ITBIS en Aduanas para ser recaudada internamente.*

*Párrafo II. Adicionalmente, la Dirección General de Aduanas (DGA) cobrará el 50% del Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) sobre las materias primas, insumos, maquinarias industriales, equipos y bienes de capital importados por las empresas acogidas a la Ley No. 28-01, del 1º de febrero de 2001, que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez y Bahoruco.*



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

2. La Asociación Dominicana de Empresa Fronterizas, Inc. (ADEFRO) y compartes interpusieron su acción entendiendo que mediante las supraindicadas disposiciones se vulnera el principio de legalidad presupuestaria, el derecho a la libertad de empresa, el principio de razonabilidad, así como los principios de irretroactividad y seguridad jurídica, sosteniendo en síntesis que dicho texto normativo modificaba las disposiciones contenidas en la ley 28-01 sobre régimen económico fronterizo, que consigna una serie de beneficios y prerrogativas a las empresas que se encuentran instaladas en dicha zona.

3. Por su parte, la sentencia contra la cual ejercemos el presente voto salvado, declaró inadmisibile la indicada acción de inconstitucionalidad contra las disposiciones ya descritas, sosteniéndose como ratio central de la presente decisión

*en razón de que el presente recurso tiene por objeto una cuestión de estricto contenido sustantivo, y al tratarse de una acción in abstracto dirigida a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, se impone concluir, por un lado, que carecería de sentido pronunciarse sobre preceptos legales que ya no surten ningún efecto jurídico en su integridad; y, por otro lado, que ha desaparecido de forma sobrevenida el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad incoada contra la Ley núm. 243-17, sobre Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año dos mil dieciocho (2018), lo que nos lleva a dictaminar la carencia de objeto e interés jurídico de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, tal como fue establecido por este colegiado en su precitada Sentencia TC/0209/15.*

4. Esta juzgadora, si bien está de acuerdo con la inadmisibilidad decretada, y concurre con la mayoría calificada de este plenario, salva su voto respecto a



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

las motivaciones contenidas en el fallo, pues somos de la opinión de que debió consignarse y explicarse en la decisión adoptada ciertas particularidades jurídicas inherentes al tipo de ley, objeto de la acción, que hubiesen sustentado más ampliamente lo decidido, permitiendo que este supremo interprete constitucional cumpliera cabalmente con su función pedagógica constitucional.

5. En este sentido, y si bien como fue explicado en la sentencia de marras, la acción resulta inadmisibles por carecer de objeto en atención a la sustitución de la normativa por otro texto presupuestario según el mandato constitucional, no debió soslayarse que en casos de leyes presupuestarias ocurre y puede darse una especie de tacita reconducción de la ley presupuestaria en ausencia de sanción en el plazo previsto de la nueva ley, contexto que bien pudo haber sucedido y mantener el objeto del texto atacado. Al respecto resulta trascendente referir que según lo establecido por el art. 239 de nuestra ley fundamental, “cuando el Congreso no haya aprobado el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado a más tardar al 31 de diciembre, regirá la Ley de Presupuesto General del Estado del año anterior, con los ajustes previstos en la Ley Orgánica de Presupuesto, hasta tanto se produzca su aprobación”.

6. A este respecto, resulta relevante también referir lo que consigna la Ley núm. 423-06, Orgánica de Presupuesto, que establece expresamente lo siguiente: “Artículo 42. Cuando el Congreso de la República cierre la legislatura sin haber votado el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos para el próximo ejercicio presupuestario, continuará rigiendo el del año anterior, con los siguientes ajustes que introducirá el Poder Ejecutivo...”.

7. A nuestro modo de ver las cosas, por ser una particularidad intrínseca de las leyes presupuestarias, este último elemento jurídico debió haber sido consignado de forma conexa a la falta de objeto por agotamiento de la norma tomada como ratio en el fallo de marras, y en tal orden esta judicatura



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

constitucional debió especificar que la carencia de objeto se produjo debido a la falta de reconducción normativa de la ley de presupuesto por aprobación de una nueva ley que sustituyó a la anterior.

**CONCLUSION:**

Como indicamos previamente, presentamos este voto salvado bajo la comprensión de que si bien se produjo la falta de objeto como apropiadamente motivó este pleno, somos de la opinión de que existía en el caso de marras, por el especial tipo de ley – ley presupuestaria - objeto de la presente acción otro motivo que debió haber sido tomado en consideración en las motivaciones, y es que no se produjo una reconducción normativa de la norma que hubiese extendido sus efectos normativos en el tiempo, y que hubiese podido provocar la admisibilidad y conocimiento de la acción interpuesta.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

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

1. Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la presente decisión y conforme a la posición sostenida en la deliberación del caso, hacemos constar nuestro voto salvado. Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (LOTCP), de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada”; y en el segundo que: “Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o



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

en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido”.

2. Estamos de acuerdo con que, en la especie, se trata de una acción inadmisibles por carecer de objeto, en tanto que la norma atacada ya no tiene vigencia en el ordenamiento jurídico dominicano; sin embargo, diferimos respetuosamente con la posición de la mayoría en cuanto a la actuación jurídica mediante la cual dicha norma ha dejado de tener vigencia.

3. Específicamente, en la presente decisión, la mayoría advierte lo siguiente:

*10.5. En el ínterin de que la referida acción de inconstitucionalidad fuera objeto de conocimiento, entró en vigor la Ley núm. 61-18., del catorce (14) de diciembre, mediante la cual se estableció el presupuesto general del Estado para el año dos mil diecinueve (2019). En este sentido, la vigencia anual de la Ley núm. 243-17 llegó a su término y al haber sido dictada la Ley núm. 61-18, que establecía el presupuesto para el siguiente año 2019, es evidente que la indicada ley núm. 243-17 **resultó tácitamente derogada**. Dicho de otro modo, tal como fue establecido por este colegiado en su Sentencia TC/0209/15, la ley núm. 243-17 «se extinguió al aprobarse una nueva normativa presupuestaria mediante Ley núm. 311-12, de Presupuesto General del Estado para el dos mil trece (2013) [...] promulgada el diecinueve (19) de diciembre de dos mil doce (2012). Además, el referido presupuesto ya fue ejecutado». [Resaltado nuestro]*

4. Contrario a la posición de la mayoría, entendemos que, en el caso de la Ley de Presupuesto General del Estado, no se trata de una *derogación tácita*. La derogación implica una actuación tendente a limitar la vigencia de una norma pre-existente a la norma derogatoria. Es decir, el efecto de la derogación



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

de una ley consiste en limitar la vigencia, y en consecuencia la aplicabilidad, de la misma, mediante una ley posterior que ordene dicha limitación. Se ha indicado que dicha actuación se corresponde a la *derogación expresa*,<sup>22</sup> pues la ley que establece la derogación identifica con precisión la norma objeto de derogación (sea otra ley en general o artículos o disposiciones específicas).

5. Por contraposición, se ha dado la designación de *derogación tácita* o *derogación implícita*, al fenómeno de incompatibilidad de normas de un mismo rango (por ejemplo, entre decretos o entre leyes) pero que han entrado en vigencia en distintas fechas (una con posterioridad a la otra). Cabe entonces distinguir que, mientras en la primera se trata de un mandato expreso del legislador, limitando la vigencia de una norma, en el segundo caso, el de la mal llamada *derogación tácita*, se trata de un caso de incompatibilidad, es decir, de un conflicto de normas, respecto del cual el intérprete debe decidir (1ro) si existe un verdadero conflicto, y, en caso afirmativo, (2do) determinar cuál de ambas normas aplicar. Es decir, que se soluciona mediante la inaplicación de una norma, no mediante la cesación de la vigencia de la norma inaplicada.

6. Es por lo anterior que algunos autores sostienen una posición que compartimos en el sentido de que la

*...derogación en sentido propio es la derogación expresa, ... [la derogación tácita no es], sin embargo, una “auténtica derogación” (p. 331) porque – dicho ahora en muy pocas palabras – no provoca la pérdida de la vigencia de la **lex praevia**, sino su mera **inaplicación ad casum** por el órgano judicial, apreciada que sea aquella antinomia. Así, la derogación por incompatibilidad no se sitúa, como la expresa, en el plano de la creación normativa, sino en el de la aplicación del Derecho, y por ello sus efectos no son irreversibles ni tan siquiera –*

---

<sup>22</sup> JORGE PRATS, Eduardo, Derecho Constitucional, Volumen I, Santo Domingo, Ius Novum, 2010, p. 251.

Expediente núm. TC-01-2018-0025, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación Dominicana de Empresa Fronterizas, Inc. (ADEFRO) y compartes, contra el párrafo II del artículo 15 de la Ley núm. 243-17, sobre el Presupuesto General del Estado, del primero (1º) diciembre de dos mil diecisiete (2017) y su adenda.





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

*añado – generales por necesidad, pues es evidente que la incompatibilidad apreciada por un órgano judicial puede no ser advertida – o si advertida, superada – por otro juzgador.<sup>23</sup>*

7. En el caso muy especial de la Ley de Presupuesto General del Estado, es la misma Constitución que establece la vigencia de la misma. En ese sentido, el artículo 239 de la Constitución Dominicana de 2015 establece lo siguiente:

*Artículo 239. Vigencia Ley de Presupuesto. Cuando el Congreso no haya aprobado el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado a más tardar al 31 de diciembre, regirá la Ley de Presupuesto General del Estado del año anterior, con los ajustes previstos en la Ley Orgánica de Presupuesto, hasta tanto se produzca su aprobación.*

8. En consecuencia, no se trata de una derogación expresa de una norma por otra, donde es la misma norma posterior que regula el efecto derogatorio de una norma de igual rango, pero anterior en el tiempo. Menos se trata de una derogación implícita, como sostiene la mayoría en el numeral 10.5 y se contradice al indicar su *extinción* por la entrada en vigencia de la nueva normativa presupuestaria [TC/0209/15], pues no se trata de dos normas vigentes respecto de las cuales se deba solucionar judicialmente una antinomia mediante inaplicación *ad casum*. Se trata de una norma especial, cuya vigencia está regulada por disposiciones constitucionales que establecen ciertas condiciones para que se verifique su pérdida de vigencia: (i) habiendo sido aprobada una nueva Ley de Presupuesto General del Estado a más tardar el 31 de diciembre, estará vigente hasta el vencimiento de dicho día (31 de diciembre); (ii) de no

---

<sup>23</sup> JIMÉNEZ CAMPO, JAVIER, Sobre la Derogación de las Leyes, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 11, Núm. 33, Septiembre-Diciembre 1991, p. 278 [revisión del libro La Derogación de las Leyes, de la autoría de Luís María Díez-Picazo, Ed. Civitas, Madrid, 1990, y prologado por Francisco Rubio Llorente], en línea [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/FD7A6FB762D228EA052575BA0018445C/\\$FILE/REDC\\_033\\_273\[1\].pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/FD7A6FB762D228EA052575BA0018445C/$FILE/REDC_033_273[1].pdf). [Consulta del 5 de Agosto de 2020, 21:42 horas].



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

haber sido aprobada la nueva Ley de Presupuesto General del Estado pasado el referido 31 de diciembre, continuará vigente hasta la aprobación de dicha nueva ley. En el primer caso pueden coexistir, pero solo una tendrá vigencia y la mantendrá hasta concluir su período ordinario anual, momento en el cual entrará en vigencia la nueva normativa presupuestaria; mientras que, en el segundo caso, excepcionalmente excederá la vigencia ordinaria anual y la pérdida de vigencia vendrá determinada por la entrada inmediata en vigencia de la nueva pieza legislativa. Todo esto, por mandato expreso de la Constitución, por lo que operaría incluso en ausencia de un mandato derogatorio expreso del legislador en la nueva normativa presupuestaria.

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**