



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0001/21

Referencia: Expediente núm. TC-01-2020-0008, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por Bartolomé Pujals y Lety Melgen el dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020), en contra de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veinte (20) días del mes de enero del año dos mil veintiuno (2021).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Antonio Gil, Wilson S. Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185, numeral 1 de la Constitución, y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-01-2020-0008, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por Bartolomé Pujals y Lety Melgen el dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020), en contra de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

Los accionantes, Bartolomé Pujals y Lety Melgen, atacan en inconstitucionalidad, los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial. Dichos artículos se transcriben a continuación:

***Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer un régimen tributario especial con carácter transitorio que permita a los contribuyentes declarar, revalorizar y efectuar el pago correspondiente, de manera voluntaria y excepcional, ante la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), respecto de aquellos bienes o derechos que se especifican en el artículo 4 de esta ley, para regularizar sus obligaciones tributarias.*

***Artículo 2. Alcance.** Podrán acogerse a este régimen las personas físicas, jurídicas y sucesiones indivisas que declaren o revaloricen, de manera voluntaria y excepcional, con el objeto de regularizar tributariamente o transparentar los bienes o derechos bajo las condiciones que establece la presente ley.*

***Artículo 4. Bienes susceptibles de declaración o revalorización patrimonial.** Para los fines y aplicación de la presente ley, podrán ser objeto de declaración o revalorización los siguientes bienes o derechos:*

1) Tenencia de moneda nacional o extranjera mediante la declaración de su depósito en una entidad regulada y autorizada para dichos fines, de conformidad con la legislación de la jurisdicción en que se encuentre. A tal efecto, deberá aportarse certificación de la entidad depositaria de dichos fondos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2) *Los instrumentos financieros o valores emitidos por cualquier entidad, incluyendo las acciones nominativas, bonos, acreencias avaladas en contratos, pagarés o similares, beneficiario de fideicomisos afectación similares, así como todo tipo de derecho susceptible de valor económico.*

3) *Inmuebles, siempre que sea aportada la documentación, debidamente legalizada según la legislación que corresponda, que acredite la titularidad del bien.*

4) *Bienes muebles situados en el país, incluyendo, de manera enunciativa, activos categorías 2 y 3, conforme se definen en el Código Tributario.*

5) *Los contribuyentes podrán corregir sus inventarios que sean correspondientes a partidas de bienes disponibles para la venta o para la producción, y los podrán declarar como nuevos inventarios, siempre que sea aportada la documentación que permita validar su razonable adquisición, tales como factura, medio de pago, costo unitario, cantidad, descripción y fecha de vencimiento, la cual servirá de base para su comprobación una vez recibida la solicitud. En ningún caso será aceptado el incremento de inventarios de suministros ni de aquellas existencias de bienes disponibles para la venta o para la producción, siempre que su fecha de vencimiento, caducidad u obsolescencia no tome lugar en los meses siguientes, contados a partir de la solicitud de revalorización.*

6) *Cualquier tipo de patrimonio, siempre que la revalorización implique una disminución de activos, incluyendo, de manera enunciativa, cuentas por cobrar a accionistas, inmuebles, bienes muebles e inventarios.*

Artículo 5. Bienes o derechos excluidos. *Para los fines de la presente ley no podrán ser objeto de declaración o revalorización los siguientes bienes o derechos:*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1) Bienes o activos que hayan sido adquiridos producto de actividades ilícitas, lo cual, en caso de establecerse por decisión judicial, facultaría a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) a dejar sin efecto las ventajas tributarias que hayan resultado de la aplicación de la presente ley, procediendo al cobro de los intereses, recargos y penalidades que pudieren aplicar;

2) Tenencia de moneda depositada en entidades financieras del exterior y títulos valores registrados o custodiados en jurisdicciones de países identificados por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) como de Alto Riesgo o No Cooperantes. Exceptuando aquellos países que están en proceso de cooperación.

Artículo 7. Tasa de tributación. *Se establece un impuesto de dos por ciento (2%) sobre el valor total de los bienes declarados voluntariamente, como pago único y definitivo, aplicado sobre la base imponible determinada conforme al modo de declaración o revalorización establecido en el artículo 6 de esta ley.*

Párrafo II. *El pago de este impuesto especial surtirá efecto sobre las obligaciones tributarias de cualquier impuesto, generadas con anterioridad a la presente ley y que estén relacionadas a la partida revaluada o declarada. Por consiguiente, una vez incluidos los bienes en el patrimonio de las personas, estos estarán sujetos a las obligaciones tributarias ordinarias.*

2. Pretensiones de los accionantes

2.1. Breve descripción del caso

Los accionantes, Bartolomé Pujals y Lety Melgen depositaron ante esta sede constitucional una instancia de inconstitucionalidad el dos (2) de marzo de dos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mil veinte (2020). En dicha instancia establecen que los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial, violan las disposiciones del artículo 146 de la Constitución, que proscribela corrupción, así como el artículo 26.1 de la Constitución, al incumplir o hacer ineficientes compromisos asumidos por el Estado dominicano en tratados internacionales relativos a la corrupción y persecución del lavado de activos.

Establecen, además, que dicho artículos las disposiciones del artículo 39 de la Constitución, relativo al derecho a la igualdad, así como también el 243, que contiene el principio de igualdad tributaria y el principio de razonabilidad contemplado en el artículo 40.15 constitucional. Debido a estas supuestas infracciones constitucionales los accionantes Bartolomé Pujals y Lety Melgen, pretenden que este tribunal declare no conforme con la Constitución la norma impugnada.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

Los accionantes entienden que la norma atacada en inconstitucionalidad es violatoria de los artículos 26.1, 39, 40.15, 146 y 243 de la Constitución, los cuales se transcriben a continuación:

Artículo 26. Relaciones internacionales y derecho internacional. La República Dominicana es un Estado miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional, en consecuencia: 1) Reconoce y aplica las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

Artículo 146. Proscripción de la corrupción. *Se condena toda forma de corrupción en los órganos del Estado. En consecuencia: 1) Será sancionada con las penas que la ley determine, toda persona que sustraiga fondos públicos o que, prevaliéndose de sus posiciones dentro de los órganos y organismos del Estado, sus dependencias o instituciones autónomas, obtenga para sí o para terceros provecho económico; 2) De igual forma será sancionada la persona que proporcione ventajas a sus asociados, familiares, allegados, amigos o relacionados; 3) Es obligatoria, de acuerdo con lo dispuesto por la ley, la declaración jurada de bienes de las y los funcionarios públicos, a quienes corresponde siempre probar el origen de sus bienes, antes y después de haber finalizado sus funciones o a requerimiento de autoridad competente; 4) A las personas condenadas por delitos de corrupción les será aplicada, sin perjuicio de otras sanciones previstas por las leyes, la pena de*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

degradación cívica, y se les exigirá la restitución de lo apropiado de manera ilícita; 5) La ley podrá disponer plazos de prescripción de mayor duración que los ordinarios para los casos de crímenes de corrupción y un régimen de beneficios procesales restrictivo.

Artículo 243. Principios del régimen tributario. *El régimen tributario está basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas.*

3. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes en inconstitucionalidad

Los accionantes, Bartolomé Pujals y Lety Melgen, alegan que los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial, contravienen los artículos 26.1, 39, 40.15, 146 y 243 de la Constitución por lo que pretenden que este tribunal declare la referida norma no conforme con la Carta Magna. Para obtener su objetivo exponen, entre otras, las siguientes argumentaciones:

La preceptiva de los artículos 1, 2 y 4 de la Ley núm. 46-20, por un lado, viola las disposiciones de los arts. 146 de proscripción de la corrupción, y 26.1 de la Constitución, en tanto infringen disposiciones constitucionales que condenan la corrupción en los órganos del Estado, así como compromisos internacionales adoptados por el Estado dominicano de conformidad con el derecho internacional, para perseguir y sancionar, entre otros flagelos criminales, la corrupción.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En efecto, el artículo 146 de la Constitución dispone que [...] 3) Es obligatoria, de acuerdo con lo dispuesto por la ley, la declaración jurada de bienes de las y los funcionarios públicos, a quienes corresponde siempre probar el origen de sus bienes, antes y después de haber finalizado sus funciones o a requerimiento de autoridad competente;

El art. 26.1 de la Constitución establece que: “La República Dominicana es un Estado miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional, en consecuencia: 1) Reconoce y aplica las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado”.

En este sentido, la República Dominicana adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹, cuyo artículo 1 reseña como objetos de la Convención: a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; (...) c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Así pues, el referido instrumento internacional dispone en su Artículo 5, relativo a las “Políticas y prácticas de prevención de la corrupción” que “(c)ada Estado parte, (...) formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la

¹ La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC), fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en octubre de dos mil tres (2003). Fue firmada por la República Dominicana en Mérida, México el diez (10) de diciembre de dos mil tres (2003) y ratificada por el Congreso Nacional en octubre de dos mil seis (2006).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

Esta disposición y obligación asumida por el estado dominicano no se concretiza con la Ley núm. 46-20, es más, se violenta. Pese a que las disposiciones de la Ley núm. 155-17², sancionan duramente el delito de lavado de activo, así como persiguen la detección y determinación de los bienes provenientes de infracciones procedentes entre las que se encuentra el soborno, o los delitos cometidos por funcionarios públicos, delito de medio ambiente, testaferrato, enriquecimiento no justificado, en respuesta a las obligaciones contraídas en convenciones internacionales como de la lucha contra la corrupción, lavado de activos, (...), las disposiciones del art. 1 persiguen la transparentización y revalorización de los bienes que conforme al art. 4 pueden ser cualquier bien derivado u obtenido como consecuencia de la comisión de cualquier bien derivado u obtenido como consecuencia de la comisión de cualquier de los delitos que conforme a la indicada convención y a la Ley núm. 155-17, puede ser tenida como un delito precedente.

Lo anterior sin considerar que puede acogerse a la ley cualquier persona física o jurídica, que cobra relevancia al considerar el contexto sociopolítico actual en el que abundan los escándalos de corrupción. Y que pese haber sido denunciados no han sido perseguidos por un Ministerio Público evidentemente complaciente con el poder y que se ha mostrado descaradamente renuente a llevar a cabo, con la seriedad que amerita, las labores de investigación y sometimiento a funcionarios públicos por la comisión de delitos de corrupción. En vista de lo anterior,

² Ley núm. 155-17 contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, del treinta y uno (31) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

Expediente núm. TC-01-2020-0008, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por Bartolomé Pujals y Lety Melgen el dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020), en contra de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

es claro, que la promulgación de la Ley núm. 46-20 es un claro despropósito a los compromisos internacionales adoptados por el estado dominicano para la persecución de la corrupción y el crimen del lavado de activos.

Más aun, la Convención de la ONU para la persecución de la corrupción, requiere a los estados parte que adopten: “las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente: a) i) La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos; ii) La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, el origen, la ubicación, la disposición, el movimiento o la propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito; b) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico: i) La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito; ii) La participación en la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo al presente artículo, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, la tentativa de cometerlos y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de su comisión.”

De igual manera, la referida Convención establece conceptos de los delitos que deben ser perseguidos por los Estados parte como malversación o peculado (Art. 17 de la CNUCC), enriquecimiento ilícito (Art. 20), soborno en el sector privado (Art. 21), entre otros.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como se puede verificar, mientras el instrumento internacional manda a la adopción de medidas legislativas para sancionar cualquier maniobra de blanqueo del producto del delito, la Ley núm. 46-20, facilita a todo aquel evasor, que se haya enriquecido ilícitamente a través de delitos a que “transparente” dichos bienes y que en lo sucesivo tenga un matiz legal. Dicho de otro modo, la Ley núm. 46-20 establece un sistema de “blanqueo legal” de bienes potencialmente derivados de actividades ilícitas, cuestión que llama sobradamente a preocupación, en un periodo electoral en crisis, con autoridades administrativas e investigativas desacreditadas y con un gobierno sin legitimidad debido a los escándalos de corrupción entre sus funcionarios públicos.

En vista de lo anterior, es claro que el Estado dominicano violó los compromisos internacionales adoptados al ratificar la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, y, en consecuencia, las disposiciones del art. 26.1 de la Constitución.

En adición a lo anterior, la preceptiva atacada viola igualmente, el artículo 39 sobre igualdad, y 243 que contiene el principio de igualdad tributaria. Sostenemos lo anterior, en vista de que genera un trato desigual entre los que cumplen sus obligaciones tributarias y tienen su patrimonio transparentado al fisco, y aquellos que no lo han hecho, dentro de los cuales, evidentemente, se esconden aquellos que han engrosado su patrimonio producto de actividades ilícitas como el lavado de activos y actos de corrupción, por ejemplo, beneficiando a estos últimos.

[E]n reiteradas sentencias el Tribunal Constitucional ha hecho uso del test de igualdad desarrollado por la Corte Constitucional de Colombia,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*a fin de determinar si una norma transgrede el principio de igualdad.
[...]*

Aplicando dicho test al presente caso se tiene en su primer elemento, traemos al ánimo del Tribunal el grupo de aquellas personas físicas o jurídicas que han dado cumplimiento a sus obligaciones tributarias, han registrado sus activos y pasivos, sus rentas y pagado los impuestos correspondientes; y del otro lado, aquellos, que por no pagar los tributos han optado por mantener en la informalidad su patrimonio, lo único que los diferencia es la voluntad de los primeros de someterse al imperio de la ley.

En este sentido, el segundo elemento del test, nos lleva a analizar la razonabilidad del trato dado al segundo grupo, ¿se corresponde darle el beneficio a aquellos que han faltado a la obligación de rendición de cuentas que subyace al proceso de presentación de las declaraciones tributarias y pago de las mismas? Nos parece que se estaría diciendo con este tipo de normas que está bien mantenerse al margen de la ley, pues al final, el legislador termina siendo más benévolo con aquel que se ha resistido al cumplimiento de la ley. Dicho de otra manera, se estaría creando un riesgo moral, incitando al incumplimiento de los deberes tributarios, en tanto los evasores resultan al final en condición más ventajosa que aquellos que han cumplido de manera irrestricta la norma. Esta conclusión es clara, habida cuenta de que al tenor del art. 7, solo de pagará un 2%, sin importar e tiempo que haya transcurrido del ingreso del bien al patrimonio del contribuyente.

Peor aún. Las disposiciones de la Ley núm. 46-20, son un caldo de cultivo para el “blanqueo” de fortunas mal habidas, que es, precisamente lo que



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

quiere evitar la Ley 155-17, contra el lavado de activos, y la suscripción de convenios internacionales como el de las Naciones Unidas contra la Corrupción, previamente referidos. Si bien el art. 5.1 establece que quedan excluidos del “régimen especial” los bienes provenientes de actividades ilícitas, es inquietante pensar que tan eficaz podría ser la norma en no beneficiar a aquellas empresas, o personas físicas, comerciantes, e incluso funcionarios que han engrosado su patrimonio a base del soborno, la corrupción, el lavado y el narcotráfico, cuando en primer lugar, el ministerio público actual ha probado ser harto ineficiente en la persecución de delitos de corrupción, y en segundo lugar, un proceso penal para obtener una decisión definitiva declarando el ilícito pudiera ser recibida, en algunos 5 años, como poco, asumiendo que el Ministerio Público de curso a una denuncia o querrela.

En suma, no es cierto, que la simple exclusión formal de los bienes mal habidos en el régimen especial de la Ley núm. 46-20, servirá para que delincuentes y corruptos no se vean beneficiados de ella, lo cual es una burla para aquellas empresas y personas físicas que, de buena fe, han dado cumplimiento a sus obligaciones tributarias.

El siguiente elemento injusto se deriva en el momento de promulgación de la norma, en un periodo electoral convulso, así como de una crisis de institucionalidad y de confianza de la sociedad en sus funcionarios públicos. Téngase en cuenta que se trata de un régimen transitorio, de 90 días a partir de la promulgación, que culminaría a finales de mayo de 2020, coincidentalmente, con la culminación de las elecciones presidenciales y congresuales, lo cual aunado a la debilidad previamente identificada de que no habría una forma eficaz de evitar que bienes mal habidos de funcionarios y servidores públicos corruptos puedan



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“blanquearse” por medio de la ley, nos llevan a concluir que el trato diferencial perseguido, si bien pudiera tener como objetivo llamar a la formalidad a un gran número de contribuyentes, no es la vía idónea, no es cónsona, con un Estado constitucional de derecho, en que debe imperar el cumplimiento de la ley. En tal sentido, es claro que los artículos 1, 2, 4, 5.1 y 7 violentan el derecho a la igualdad consagrado en el art. 39 de la Constitución.

Finalmente, en abono de nuestro alegato a la violación al principio de razonabilidad previsto en el art. 40.15 de la Constitución (...), sostenemos que las preceptivas, objeto de la presente acción carecen de toda razonabilidad.

En efecto, el cobro de un 2% a contribuyentes, sin importar el tiempo de retraso en la declaración de bienes de su patrimonio, por el período transitorio de 90 días, no es la medida legislativa más idónea en tanto crea un beneficio en favor de aquellos que tienen bienes que no han sido sujeto de tributación, enviando el mensaje de que resulta mejor evadir el cumplimiento irrestricto de la norma en tanto el Estado beneficia con amnistías a aquellos que se mantienen al margen de la ley. En la historia cercana, previo a la ley objeto de la presente acción, el Estado ha promulgado 3 leyes de amnistía fiscal (Leyes nos. 11-01, 183-07, 309-12) y como se ve, se sigue luchando con la evasión. Esto sin duda crea un riesgo moral que en nada incita a los contribuyentes a cumplimiento de sus obligaciones tributarias que es un deber fundamental al tenor de lo previsto en el art. 75.6 de la constitución. Las amnistías o medidas legislativas que premien a los evasores de impuestos, lejos de crear justicia fiscal, incentivan la evasión.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En adición a lo anterior, es irrazonable la pieza legislativa en este momento, si se toma en cuenta que en un país que tiene una deuda total que excede el 51% de su PIB, y que incremento en 2019, según los datos oficiales aportados por Crédito Público, el punto más alto en los últimos 18 años.

Aunado lo anterior, estamos en un año electoral, a días de unas elecciones en las que se gastaron 15 mil millones de pesos y aún falta la contienda electoral pautada para el 15 de marzo, y las elecciones de mayo de 2020, que proyectan se resolverán en una segunda vuelta en junio de 2020, más el hecho de que los negocios, las inversiones se reciente en periodos de inestabilidad política. Lo que implica más gasto y mayor contracción de la economía.

En consecuencia, si bien con la normativa impugnada pudiera pretender regularizar a empresas y personas físicas que se mantienen en la informalidad, no es una norma eficaz, ni idónea para tales efectos, considerando el deber constitucional de perseguir la corrupción, y de los compromisos internacionales adoptados por el Estado dominicano en este sentido. En esta virtud, la normativa impugnada parece más bien un salvoconducto para que empresas y personas físicas blanqueen sus negocios y bienes mal habidos, rápidamente, justo antes de la finalización de un periodo electoral convulso, quisiéramos evitar que desaprensivos y delincuentes puedan alzarse, bien con dinero público o con dinero producto de actos reñidos con la ley, pues de suscitarse este escenario, la República Dominicana quedaría en una situación aún peor a la actual, y ello no es útil, ni justo, y por tanto irrazonable, en violación a lo dispuesto en el art. 40.15 de la Constitución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por todo lo antes expuesto, los precedentes citados, así como lo que el Tribunal Constitucional como supremo garante de la Constitución pueda suplir, así como considerando las disposiciones del art. 46 de la Ley 137-11, que facultan a declarar la inconstitucionalidad de disposiciones conexas, los accionantes tienen a bien concluir de la manera siguiente:

PRIMERO: DECLARAR de urgencia el conocimiento de la presente acción, considerando la transitoriedad de la norma, que es de 90 días a partir de su promulgación, de modo que no exista el riesgo de que la presente acción sea declarada carente de objeto. |

SEGUNDO: ACOGER en cuanto a la forma la presente acción directa de inconstitucionalidad por haber sido interpuesta conforme a la normativa aplicable, y cumpliendo todas las condiciones de admisibilidad.

TERCERO: ACOGER en cuanto al fondo la presente acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, DECLARAR LA INCONSTITUCIONALIDAD TOTAL de los artículos 1, 2 y 4 y 5.1 y 7 por haber incurrido en las violaciones constitucionales enunciadas.

CUARTO: DISPONER la notificación de la sentencia a intervenir a la Cámara de diputados y al Senado de la República, así como a la Procuraduría General de la República.

QUINTO: DECLARAR el proceso libre de costas, de conformidad con el principio de gratuidad previsto en el artículo 7, numeral 6 de la Ley No. 137-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Alternativamente, y en el hipotético caso de que el Tribunal Constitucional entienda prudente mantener la norma atacada:

PRIMERO: DECLARAR de urgencia el conocimiento de la presente acción, considerando la transitoriedad de la norma, que es de 90 días a partir de su promulgación, de modo que no exista el riesgo de que la presente acción sea declarada carente de objeto.

SEGUNDO: DICTAR una sentencia interpretativa en virtud de la cual:

a. No se permita la regularización de bienes sobre los cuales no se pueda justificar el pago según los conceptos y proporciones establecidas en el art. 64 de la Ley núm. 155-17, sobre Lavado de Activos provenientes del Tráfico Ilícito de drogas.

b. Se dicte una vacatio de modo que la normativa entre en vigencia en septiembre de 2020 o en cualquier fecha que entienda prudente este tribunal, siempre que sea con posterioridad al actual periodo electoral.

c. Que sus beneficios no se extiendan a personas políticamente expuestas, según lo previsto en el art. 19³ de la Ley no. 155-17 de Lavado de Activos, y que según el art 2 de la Ley núm. 311-14, estén obligados a presentar sus declaraciones juradas y no lo hayan llevado a cabo, ni justificado las fuentes de sus bienes.

³ Lo que los accionantes señalan como el artículo 19 de la Ley núm. 155-17 es lo contenido en el artículo 2, numeral 19 de la referida Ley. Dicha disposición se refiere a la definición de las Personas Políticamente Expuestas o PEP.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Intervenciones oficiales

4.1. Opinión del Senado de la República

El Senado de la República depositó escrito con relación a la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, ante el Tribunal Constitucional el diecisiete (17) de junio de dos mil veinte (2020), en el que expone los siguientes argumentos:

1) Opinión sobre el procedimiento constitucional legislativo, utilizado en el Senado de la República, al momento de sancionar la citada ley.

En atención a la solicitud que nos hiciera, conforme comunicación No. PTC-AI-020-2020, recibida en el Senado de la República en fecha 06 de marzo del 2020, a los fines de dar una opinión respecto de una acción directa de inconstitucionalidad, incoada por ante ese honorable Tribunal Constitucional por los señores Bartolomé Pujals y Lety Melgen, contra los artículos 1, 2, 4, 5.1 y 7, de la Ley No. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial, de fecha 19 de febrero del año 2020, por la alegada vulneración de los artículos 26.1, 39, 40.15, 146 y 243 de la Constitución dominicana, tengo a bien informarle lo siguiente:

Que conforme al artículo 96 de la Constitución de la República, de fecha 13 de junio del año 2015, vigente al momento de ser sometido como proyecto de ley, la Ley No. 46-20, del 19 de febrero del año 2020, de Transparencia y Revalorización Patrimonial, objeto de la presente opinión, tenían iniciativa de ley, los Senadores y Senadoras, los Diputados y Diputadas, el Presidente de la República, la Suprema Corte



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Justicia, en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral, en asuntos electorales.

Que la ley objeto de ésta opinión, originada en el Senado de la República, fue depositada como proyecto de ley en el Senado de la República en fecha 10 de octubre del año 2019, mediante el número de iniciativa No.01191-2019-SLO-SE.

Que conforme a la Constitución de la República se procedió a tomar en consideración dicho proyecto de ley en fecha 23 de octubre del año 2019, remitiéndose a la Comisión Permanente de Hacienda para fines de estudio; dicha Comisión rindió su informe favorable con modificaciones en fecha 30 de octubre del año 2019, siendo aprobado dicho proyecto en primera lectura el día 26 de noviembre del año 2019 y en segunda lectura en fecha 04 de diciembre del año 2019. Dicho proyecto fue devuelto por la Cámara de Diputados, y en sesión de fecha 10 de febrero del año 2020, el Senado aprobó en única lectura el referido proyecto aceptando las modificaciones que le hiciera la Cámara de Diputados.

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 del año 2015, Constitución que regía al momento en que fue sancionada la Ley No. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial, de fecha 19 de febrero del año 2020, los cuales estipulan lo siguiente: "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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de las Cámaras, pasará a la otra, para su oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta Cámara le hiciera 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".

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 al Poder Ejecutivo, para los fines correspondientes.

A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 4620, de Transparencia y Revalorización Patrimonial, de fecha 19 de febrero del año 2020, por Lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

2) Opinión sobre el contenido de la Acción Directa de Inconstitucionalidad.

Los accionantes, señores Bartolomé Pujals y Lety Melgen, en su instancia de Acción Directa de Inconstitucionalidad, de fecha 02 de marzo 2020, persiguen que ese honorable Tribunal Constitucional, declare no conforme con la Constitución Dominicana, los artículos 1, 2, 4, 5.1 y 7, de la Ley No. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial, de fecha 19 de febrero del año 2020, por la alegada



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vulneración de los artículos 26.1, 39, 40.15, 146 y 243, de la Constitución Dominicana.

Los accionantes alegan la vulneración de los artículos 26.1, 39, 40.15, 146 y 243, de la Constitución Dominicana.

En ese sentido y de conformidad con lo que establece el Art. 184 de la Constitución de la Republica, que indica: "Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y de la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria. "

De igual manera, conforme lo establecido en el Art. 93 de la Constitución de la Republica, indica que: "El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia... "

Por todos los motivos precedentemente expuestos y los que serán suplidos de oficio, con su elevado espíritu de justicia y amplio conocimiento de especialistas en la materia, tenemos a bien concluir de la manera siguiente:

PRIMERO: RATIFICAR *en todas sus partes la opinión del SENADO DE LA REPUBLICA, presentada y depositada por ante la Secretaría de ese honorable Tribunal Constitucional, contentiva del procedimiento y trámite legislativo realizado por el SENADO, al momento del estudio y sanción del proyecto de ley que creo la Ley No. 46-20, de Transparencia*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y Revalorización Patrimonial, de fecha 19 de febrero del año 2020, por lo que en cuanto a ese aspecto el Senado de la República cumplió fiel y satisfactoriamente con el mandato constitucional y reglamentario requerido.

SEGUNDO: En cuanto al fondo que sean RECHAZADAS, en todas sus partes, las consideraciones vertidas por los accionantes, señores Bartolomé Pujals y Lety Melgen, en su instancia de Acción Directa de Inconstitucionalidad, de fecha 02 de marzo del año 2020, con el propósito de que sea declarada la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 4, 5.1 y 7, de la Ley No. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial, de fecha 19 de febrero del año 2020, por la alegada vulneración de los artículos 26.1, 39, 40.15, 146 y 243, de la Constitución Dominicana, por los motivos precedentemente expuestos en el presente escrito.

TERCERO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia de que se trata, según lo establecido en el artículo 7, numeral 6, de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

4.2. Opinión de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados depositó escrito con relación a la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, ante el Tribunal Constitucional el diez (10) de junio de dos mil veinte (2020), en el que expone, entre otros, los siguientes argumentos:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. Inadmisibilidad por falta de precisión sobre los vicios de inconstitucionalidad en que alegadamente incurren los artículos 1, 2, 3, 4, 5.1 y 7 de la Ley núm. 46-20

1. Una primera lectura de la Acción Directa de Inconstitucionalidad permite concluir que, de manera ostensible, sus promotores plantean una crítica de carácter político y general en contra de la Ley núm. 46-20 sobre Transparencia y Revalorización Patrimonial, de fecha 19 de febrero de 2020 (en lo sucesivo, "Ley 46-20").

2. Se trata de una arenga propia de la retórica político-electoral que sostienen sus promotores, en su condición de dirigentes y representantes de partidos políticos vigentes. Un discurso que, aunque resulta legítimo y democrático desde su original foro de discusión, no cumple con los requerimientos mínimos de precisión para incursionar en el análisis jurídico sobre la constitucionalidad de las normas cuestionadas.

3. La falta de precisión deviene una característica constante de la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad. En su escrito, los accionantes no indican de forma clara e individualizada cómo los artículos 1, 2, 3, 4, 5.1 y 7 de la Ley 46-20 resultan contrarios a los artículos 26.1, 39, 40.15, 146 y 243 de la Constitución de la República.

4. En vez de explicar cómo cada una de las normas atacadas resulta inconstitucional, los accionantes optan por referirse a estas de manera colectiva, como tantas veces aluden a "la preceptiva" o a "la Ley 46-02" sin mayores detalles, incurriendo en una generalización e imprecisión sobre el contenido específico de los artículos 1, 2, 3, 4, 5.1 y 7 de la Ley 46-20 y, con



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

necesario que la parte accionante precise no solo las disposiciones constitucionales que la norma denunciada vulnera, sino también que motive siquiera mínimamente las razones por las cuales denuncia la inconstitucionalidad de una norma. lo cual exige que cumpla con las condiciones de claridad. certeza. especificidad y pertinencia. En este sentido, la Sentencia TC/0150/13, siguiendo el criterio establecido por el Tribunal Constitucional colombiano en su Sentencia C-987/05, del veintiséis (26) de septiembre de dos mil cinco (2005), declaró que todo escrito contentivo de una acción directa de inconstitucionalidad debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infra constitucional cuestionada. En tal virtud, la infracción constitucional debe tener:

Claridad: Significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos:

Certeza: La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infra constitucional objetada;

Especificidad: Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionado vulnera la Constitución de la República:

Pertinencia: Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional, y no legales o referidos a situaciones puramente individuales.

En efecto, en las acciones directas de inconstitucionalidad no basta con que el escrito indique los artículos de la Constitución que la norma denunciada presuntamente vulnera, sino que debe precisar, de acuerdo con los requisitos previamente indicados, las razones concretas en las que fundamente que las normas denunciadas son contrarias a la Constitución, lo que no sucede en la especie, pues el escrito presentado



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por la parte accionante, Federación de Cooperativas del Cibao Central y otros, en lugar de mostrar de qué manera el contenido de la norma acusada vulnera el artículo 8, ordinal 13, letra b) y el ordinal 15, letra b), de la Constitución de la República del año 2002, solo se orienta a censurar y reprochar la actuación del legislador en la creación de dicha norma”.

8. *Este criterio constituye un precedente consolidado y ratificado recientemente por el Tribunal Constitucional, conforme demuestra la Sentencia TC/0133/20 del 13 de mayo de 2020, en la cual se establece lo siguiente:*

9.3. Al analizar el contenido de la instancia introductoria de la presente acción, este tribunal ha podido verificar que carece de presupuestos argumentativos pertinentes precisos que pongan en evidencia de qué manera las disposiciones impugnadas infringen los referidos Preceptos de la Carta Sustantiva, situación que imposibilita que este tribunal pueda efectuar una valoración objetiva de las pretensiones de los accionantes. (...)

9.5. Es decir, es menester una exposición clara y concreta de lo que se supone contraviene los postulados de Constitución de la República en relación con el acto atacado. En tal , este tribunal, haciendo una interpretación de lo preceptuado en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11 y la jurisprudencia comparada, ha precisado que es requisito de exigibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad, el señalamiento y justificación argumentativa de las normas constitucionales que resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se reclama, señalando



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que, sin caer en formalismos técnicos, los cargos formulados por el demandante deben tener:

Certeza. La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infra constitucional objetada, lo cual no fue cumplido por los accionantes, toda vez que la alegada infracción constitucional no fue precisada ni vinculada expresamente a las disposiciones atacadas. Especificidad. Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionada vulnera la Constitución de la República. Esta condición ha sido insatisfecha en la especie, puesto que el escrito introductorio de la acción carece de presupuestos argumentativos pertinentes y precisos, que indiquen de qué manera las disposiciones objetos de la presente acción infringen la Constitución de la República. Pertinencia. Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional y no legal o referidos a situaciones puramente individuales, como se verifica en la especie...

9.7. En tal virtud, al no cumplirse en el presente caso las mencionadas exigencias, y dado el hecho de que no se expresa de forma concreta cómo todos los artículos alegados inconstitucionales coliden con los referidos textos constitucionales, hay que convenir en la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad; así se hará constar en el dispositivo de la presente sentencia.

9. Por tanto, en la especie, corresponde declarar la inadmisibilidad de la Acción Directa de Inconstitucionalidad, al evidenciarse el incumplimiento del artículo 38 de la Ley 137-11 y de los requisitos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia exigidos por los precedentes constitucionales sostenidos por esta Alta Corte.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. Inadmisibilidad por falta de objeto en virtud de la extinción del plazo de 90 días previsto para acogerse a las disposiciones de la ley 46-20

10. Conforme establece la propia Ley 46-20 en su artículo 1, su objeto es “establecer un régimen tributario especial con carácter transitorio que permita a los contribuyentes declarar, revalorizar y efectuar el pago correspondiente, de manera voluntaria y excepcional, ante la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), respecto de aquellos bienes o derechos que se especifican en el artículo 4 de esta ley, para regularizar sus obligaciones tributarias”.

11. En este sentido, el artículo 9 de la Ley 46-20 regula “el plazo para acogerse a esta ley”, indicando que: “Los contribuyentes interesados en acogerse a los beneficios de este régimen tributario especial, dispondrán de un plazo total de noventa días calendario, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley”.

12. La Ley 46-20 fue publicada en la Gaceta oficial núm. 10972 del 21 de febrero de 2020, por lo que, de conformidad con los artículos 1 del Código Civil y 109 de la Constitución de la República, el plazo de noventa (90) días previsto llegó a su vencimiento el 21 de mayo de 2020.

13. Esto significa que, como consecuencia de su carácter transitorio, el objeto de la ley 46-20 ya fue consumado, es decir, ya no es posible acogerse al régimen tributario especial que contempla. En otras palabras, la ley no genera efectos jurídicos generales para el futuro.

14. Con motivo de un caso similar, referente a la impugnación constitucional de un acto administrativo cuyo objeto ya se había cumplido, tras lo cual se había producido el cese de los efectos del acto, mediante su Sentencia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TC/0025/13 del 6 de marzo de 2013, Tribunal Constitucional estableció lo siguiente:

7.5. Es preciso poner de manifiesto que durante la pendencia del presente recurso de inconstitucionalidad el objeto de la resolución al que nos referimos en párrafos anteriores y que es el perseguido mediante la presente acción directa en inconstitucionalidad quedó extinguido, al consumarse las elecciones del nivel presidencial el pasado veinte (20) de mayo del dos mil doce (2012); por lo 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 presente acción directa en inconstitucionalidad.

7.6. 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 puede concluirse que ha desaparecido de forma sobrevenida el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad deducida contra el Artículo Sexto de la Resolución No. 06/2012, dictada por la Junta Central Electoral en fecha nueve (9) de febrero del año dos mil doce (2012), referente al formato y confección de la boleta electoral, con miras a las elecciones del veinte (20) de mayo de dos mil doce (2012) y, consecuentemente, deviene inadmisibile.”

15. Asimismo, en la Sentencia TC/0008/16 del 19 de enero de 2016, el Tribunal Constitucional se refirió de manera específica a una norma "revestida



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de transitoriedad, es decir, que fue dictada para surtir efectos por un tiempo específico", como es el caso de la Ley 46-20. En dicha decisión, esta Alta Corte agrega que:

g. En definitiva, la Resolución núm. 001-2008 es un acto administrativo dictado con el propósito de regular una situación determinada que, a consideración de la Junta Central Electoral, podía afectar el desarrollo del proceso electoral en el cual fue dictada, por lo que su aplicabilidad dejó de surtir efectos inmediatamente concluyeron las elecciones correspondientes al año dos mil ocho (2008), por lo que es razonable concluir que la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta carece de objeto, de lo que deviene entonces su inadmisibilidad.

16. En su voto disidente de la Sentencia TC/0224/17 del 2 de mayo de 2017, la magistrada Leyda Piña precisó que: "Sólo en la eventualidad de que la ley transitoria aún después de abrogada con el cumplimiento de su tiempo de vigencia o la consumación del objeto por el cual fue aprobada siguiera surtiendo efectos jurídicos, se admite en el derecho constitucional comparado que dicha norma pueda ser tutelada bajo el control de constitucionalidad" (...)

17. Como bien advirtió el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0115/13 del 4 de julio de 2013, entre otras, "para someter una norma al escrutinio constitucional, es esencial que la misma se encuentre vigente", lo que no se configura en la especie, toda vez que la Ley 46-20, cuyo objeto exclusivo era establecer un régimen tributario especial durante un plazo de 90 días, tuvo una eficacia transitoria que ya fue agotada.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. *En definitiva, “una condición sine qua non para el examen de la norma atacada en inconstitucionalidad se contrae a que la misma debe surtir efectos jurídicos al momento de ser sometida al examen o control constitucional”. Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0169/14 del 7 de agosto de 2014, entre otras. Por tanto, corresponde declarar la inadmisibilidad por falta de objeto de la presente Acción Directa de Inconstitucionalidad.*

III. Improcedencia de la acción directa de inconstitucionalidad contra la Ley núm. 46-20, al evidenciarse la inexistencia de violación de los artículos 26.1, 39, 40.15, 146 y 243 de la Constitución de la República

19. *Conforme se advirtió ut supra, los alegatos de los accionantes carecen de lógica jurídica, son fruto de una interpretación aislada y sesgada de los artículos 1, 2, 3, 4, 5.1 y 7 de la Ley 46-20, normas que tampoco son analizadas de manera individual y específica frente al texto constitucional.*

20. *Es importante advertir que ya el Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto a la improcedencia de realizar interpretaciones aisladas, al momento de cuestionar la constitucionalidad de las normas. Así lo indica en su Sentencia TC/0307/18 del 31 de agosto de 2018:*

8.5. Al efecto, este tribunal constitucional estima que las disposiciones previamente señaladas no resultan violatorias o contrarias a la Constitución de la República, toda vez que las normas hay que interpretarlas en un sentido amplio e integral, y en el caso, los referidos artículos se complementan unos con otros, cuestión que no puede dar lugar a considerarlos inconstitucionales: por tanto, resulta totalmente erróneo estudiar o ponderar tales disposiciones de manera aislada.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

21. *También en su Sentencia TC/0337/16 del 20 de julio de 2016, el Tribunal Constitucional indicó que, dentro del marco de la acción directa de constitucionalidad, la norma atacada “no puede ser leída de manera aislada, sino sistemáticamente”.*

22. *Sin embargo, en la especie, como si surgiera de una ceguera deliberada, la Acción Directa de Inconstitucionalidad desvirtúa irrazonablemente los fines de la Ley 46-20 y de los artículos cuestionados, ignorando, además, importantes disposiciones expresadas en su contenido.*

A. *Inexistencia de vulneración de los artículos 146 y 26.1 de la Constitución*

23. *Dicha interpretación aislada y sesgada se pone de manifiesto desde el primer momento en que los accionantes alegan, de manera genérica e imprecisa, que los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 de la Ley 46-20 presuntamente violan las disposiciones del artículo 146 de la Constitución, que proscribe la corrupción, así como el artículo 126.1 de la Constitución, “al incumplir o hacer ineficientes compromisos asumidos por el Estado dominicano en tratados internacionales relativos a la corrupción y persecución del lavado de activos”.*

24. *Al respecto, los accionantes afirman que la Ley 46-20 “facilita a todo aquel evasor, que se haya enriquecido a través de delitos a que “transparente” dichos bienes y que en lo sucesivo tenga un matiz legal”. Agregan que: “Dicho de otro modo, la Ley núm. 46-20 establece un sistema de “blanqueo legal” de bienes potencialmente derivados de actividades ilícitas...”. Nada es más incierto y erróneo, un argumento que denota la tergiversación interesada en perjuicio del análisis jurídico objetivo.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25. *La Ley 46-20 no contempla ninguna amnistía respecto a los delitos asociados al lavado de activos que tipifica la Ley núm. 155-17 del 1ro de junio de 2017, contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (en lo sucesivo, “Ley 155-17”).*

26. *Contrario a lo argüido los accionantes, el artículo 5.1 de la Ley 46-20, que también es irreflexivamente atacado en esta acción, establece con suficiente claridad que el régimen tributario especial creado por la ley no libera a ninguna persona frente a las consecuencias de la adquisición de bienes producto de actividades ilícitas.*

27. *En efecto, además de no establecer ninguna amnistía respecto a delitos tributarios, la Ley 46-20 precisa que, en caso de que se demuestre que alguien -acogido al régimen tributario especial- ha registrado bienes o activos adquiridos con fondos derivados de actividades ilícitas, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) quedará facultada para dejar sin efecto los beneficios del régimen tributario especial. Así lo dispone expresamente el artículo 5.1 de la Ley 46-20:*

Artículo 5.- Bienes o derechos excluidos. Para los fines de la presente ley no podrán ser objeto de declaración o revalorización los siguientes bienes o derechos:1) Bienes o activos que hayan sido adquiridos producto de actividades ilícitas, lo cual, en caso de establecerse por decisión judicial, facultaría a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) a dejar sin efecto las ventajas tributarias que hayan resultado de la aplicación de la presente ley, procediendo al cobro de los intereses, recargos y penalidades que pudieren aplicar.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28. *El Tribunal Constitucional podrá valorar, en su justa dimensión, el innegable hecho de que el artículo 5.1 desmonta todos los alegatos elevados por los accionantes, erróneamente, respecto al supuesto incumplimiento de las disposiciones constitucionales y convencionales que proscriben la corrupción y el lavado de activos.*

29. *En efecto, esta Alta Corte podrá identificar que, lejos de obstaculizar o eludir la aplicación de la Ley 155-17, lo que hace la Ley 46-20 es contribuir a su proceso de implementación, creando un mecanismo que facilite la obtención información actualizada sobre el patrimonio de los contribuyentes, respecto a la cuantía de sus bienes o activos que no han sido declarados, así como en relación a su revalorización de acuerdo a los precios actuales de mercado.*

30. *La propia Ley 46-20 detalla, en su exposición de motivos, las razones de interés público que justificaron la creación del régimen tributario especial. En tal sentido, resultan ilustrativos los siguientes considerandos de la norma que, no obstante ser olímpicamente ignorados por los accionantes, evidencian el aporte de la ley a la política de transparencia fiscal, como instrumento complementario de las medidas de prevención y detección del lavado de activos:*

CONSIDERANDO SEGUNDO: Que es necesario crear mecanismos que faciliten la implementación de la Lev No. 155-17 contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, así como la vigilancia y control efectivo de los entes supervisores de los sujetos obligados, incorporándose los elementos de transparencia tributaria que permitan a la Administración obtener expeditamente información actualizada de la identidad de todas las personas físicas y jurídicas que operan en el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

país, así como de los bienes que le pertenecen en el territorio nacional o en el exterior.

CONSIDERANDO TERCERO: Que el numeral 11 del artículo 2 de la Ley No. 155-17, contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, incluye como infracción precedente o determinante el delito tributario.

CONSIDERANDO CUARTO: Que en aras de la justicia tributaria, la transparencia fiscal y una justa aplicación de la Ley No. 155-17, es necesario crear las condiciones para que los contribuyentes en la República Dominicana puedan voluntariamente transparentar todos sus bienes muebles e inmuebles no declarados ante la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), así como revalorizarlos conforme a los precios actuales de mercado, a través de un régimen tributario especial con carácter transitorio.

31. Tras la lectura del texto precitado, junto con el análisis de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 de la Ley 46-20, deviene ostensible que estas normas constituyen un régimen tributario especial que persigue incentivar a los contribuyentes para que de manera voluntaria transparenten su patrimonio ante la Administración Tributaria, sin que exista ninguna disposición que los libere de las consecuencias de incurrir en un delito tributario.

32. Ciertamente, vale repetir, ninguna de las normas atacadas contiene un (sic) dispensa ni una exoneración o liberación de responsabilidad respecto a la persecución de los delitos tributarios que se encuentran tipificados en el Código Tributario y que, en virtud de la Ley 155-17, a la vez son previstos como delitos precedentes del lavado de activos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

33. *De acuerdo al artículo 204 del Código Tributario, los delitos tributarios incluyen: i) la defraudación tributaria; ii) la elaboración y comercio clandestino de productos sujetos a impuestos; iii) la fabricación y falsificación de especies o valores fiscales. Tales delitos deben ser perseguidos por el ministerio público, de conformidad con las disposiciones del Código Procesal Penal.*

34. *Es por esto último que el artículo 5.1 de la Ley 46-20 establece, con claridad meridiana, que lo (sic) bienes o activos adquiridos producto de actividades ilícitas se encuentran excluidos del régimen tributario especial. No pueden ser objeto de declaración o revaloración y, en caso de que lo sean y luego intervenga una sentencia que demuestre su adquisición derivada de actividades ilícitas, el contribuyente en cuestión perderá las ventajas tributarias previstas en la norma, pudiendo la Administración Tributaria perseguir el cobro de los intereses, recargos y penalidades aplicables.*

35. *Sin lugar a dudas, la aplicación de las normas atacadas persigue aumentar la información que posee la Administración Tributaria respecto al patrimonio de los contribuyentes, información que, en caso de que corresponda, podría alertar a las autoridades sobre conductas o transacciones sospechosas en las que incurran o hayan incurrido los contribuyentes.*

36. *En definitiva, no se trata de una ley de carácter penal, la Ley 46-20 es una norma tributaria enfocada en incrementar los niveles de transparencia fiscal existentes dentro del conglomerado de contribuyentes, a sabiendas de que, por razones históricas, existe un alto grado de informalidad en la economía nacional.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

37. *Respecto a esto último, por ejemplo, estudios han reseñado que la economía dominicana registró un nivel promedio de empleos informales ascendente al 54.5% durante el periodo 2000-2013.*

38. *De hecho, la Ley 46-20 también contribuye con el proceso de formalización de los diversos sectores económicos del país. Este objetivo puede observarse con facilidad en el párrafo II del artículo 7 de la ley, al establecer que: Párrafo II. - El pago de este impuesto especial surtirá efecto sobre las obligaciones tributarias de cualquier impuesto, generadas con anterioridad a la presente ley y que estén relacionadas a la partida revaluada o declarada. Por consiguiente, una vez incluidos los bienes en el patrimonio de las personas, estos estarán sujetos a las obligaciones tributarias ordinarias.*

39. *Esto significa que, al actualizarse el patrimonio de los contribuyentes, la Administración Tributaria adquirirá una mayor capacidad para identificar los niveles de incumplimiento de los deberes formales y las obligaciones tributarias contenidas en el Código Tributario, sus reglamentos, normas generales complementarias y demás legislación tributaria vinculada.*

40. *Por ejemplo, aquel contribuyente que hoy se encuentra en una situación de “omisión” en el sistema informático de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), tan pronto realice la declaración prevista por el régimen tributario especial de la Ley 46-20, colocará a la Administración Tributaria en mejores condiciones de supervisar el cumplimiento de sus obligaciones y, si aplica, perseguir el cobro de cualesquiera deudas tributarias que se generen con relación a su patrimonio y actividad económica.*

41. *Por lo visto, resulta más que evidente la falta absoluta de fundamento de los alegatos elevados por los accionantes, en lo que concierne a la supuesta vulneración de los artículos 146 y 26.1 de la Constitución de la República.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B. Inexistencia de vulneración de los artículos 39 y 243 de la Constitución

42. *Los accionantes arguyen que “la preceptiva atacada violenta igualmente, el artículo 39 sobre igualdad, y 243 que contiene el principio de igualdad” (...) en vista de que genera un trato desigual entre los que cumplen sus obligaciones tributarias y tienen su patrimonio transparentado al fisco, y aquellos que no lo han hecho...”*

43. *Aunque continúan pecando de imprecisos en sus planteamientos, los accionantes merecen un reconocimiento por su creatividad, al incorporar forzosamente al debate el precedente del test de igualdad desarrollado por el Tribunal Constitucional, ante una norma, como la Ley 46-20, que crea un régimen tributario especial de carácter optativo, al que pueden acogerse voluntariamente todos los contribuyentes, sin distinción alguna.*

44. *En efecto, el artículo 2 de la Ley 46-20 establece que: “Podrán acogerse a este régimen las personas físicas, jurídicas y sucesiones indivisas que declaren o revaloricen, de manera voluntaria y excepcional, con el objeto de regularizar tributariamente o transparentar los bienes o derechos bajo las condiciones que establece la presente ley”*

45. *Vale repetir, se trata de un régimen que no es obligatorio para ningún grupo o sector particular de contribuyentes, de manera que ni siquiera se pueden identificar dos categorías de sujetos comparables entre sí, a fin de determinar si se ha producido alguna “discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal”, conforme prohíbe el artículo 39 de la Constitución.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

46. *Pero tampoco se configura, con los artículos, 1, 2, 3, 4, 5.1 y 7 de la Ley 46-20, un trato diferenciado respecto al principio de igualdad tributaria que prevé el artículo 243 de la Carta Magna, entre las categorías de contribuyentes que se han inventado los accionantes, pues tanto aquellos que se encuentren en cumplimiento regular de sus obligaciones fiscales, como los que se hallen en situación de omisión, pueden beneficiarse del régimen tributario especial. Ni los accionantes ni el legislador pueden saber, de antemano, cuáles categorías de contribuyentes tienen bienes o activos susceptibles de ser transparentados o revalorizados, ni en qué medida.*

47. *Por esto se trata de un régimen voluntario, que persigue incentivar la transparencia fiscal de manera integral, sin distinciones ni privilegios. La única condición exigida reside en la voluntad de declarar o revalorizar sus bienes o activos. Aquel contribuyente que la tenga, podrá iniciar el procedimiento administrativo correspondiente para acogerse al régimen tributario especial.*

48. *Aún si se aceptase la pretendida creación de dos categorías diferenciadas de contribuyentes, para satisfacer el deseo de los accionantes: i) el grupo de contribuyentes responsables; ii) el grupo de contribuyentes omisos; como el punto de partida para distinguirlos es la diferencia entre sus niveles (sic) cumplimiento fiscal, tal criterio de distinción tornaría improcedente la aplicación del test de igualdad.*

49. *En efecto, desde la primera decisión que incorporó el test de igualdad a nuestro marco de precedentes constitucionales, la Sentencia TC/0033/12 del 15 de agosto de 2012, dictada por Tribunal Constitucional, se observa el criterio recogido de la Corte Constitucional de Colombia, precisamente referido al tema de la equidad tributaria, respecto al cual establece que:*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El principio de equidad tributaria consagrado en las normas constitucionales, comporta la manifestación del derecho fundamental de igualdad en esa materia que proscribe toda formulación legal que implique tratamientos tributarios diferenciados injustificados, y sirve de guía para ponderar la distribución de las cargas y de los beneficios entre los contribuyentes, para lo cual resulta relevante la valoración de su capacidad económica, no siendo éste el único criterio en materia de equidad tributaria, que a su vez se erige en límite del ejercicio de la potestad de configuración normativa de que goza el legislador en materia tributaria, de manera que no le es dado imponer cargas o beneficios manifiestamente inequitativos, sin que con ello se quiera significar que el legislador esté impedido para establecer algunos beneficios en consideración de circunstancias particulares de orden fiscal o extrafiscal, siempre que ellos se encuentren debidamente justificados...La estructura analítica básica del juicio de igualdad puede reseñarse de la siguiente forma: (i) Lo primero que debe advertir el juez constitucional es sí, en relación con un criterio de comparación, o tertium comparationis, las situaciones de los sujetos bajo revisión son similares. En caso de que encuentre que son claramente distintas, no procede el test de igualdad; (ii) Si resulta procedente el juicio de igualdad, deberá analizarse la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado que consagra la norma censurada, destacando los fines perseguidos por el trato disímil, los medios empleados para alcanzarlos y la relación entre medios y fines" (Sent. C-748/09 de fecha 20 de octubre del 2009; Corte Constitucional de Colombia).

50. *En el escenario planteado por los accionantes, el grupo de contribuyentes responsables no se encuentra en la misma situación del grupo de contribuyentes*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

omisos, puesto que, precisamente, los primeros, al entender de los atacantes, ya han cumplido con todas sus obligaciones fiscales y tienen transparentados sus bienes y activos ante la Administración Tributaria. Esta notable diferencia, como advertimos precedentemente, implica la inviabilidad del test de igualdad.

51. Si, por un lado, se considera que todos los contribuyentes se encuentran en la misma situación frente a la norma, la vulneración imputada resulta improcedente porque la Ley 46-20 no establece ningún trato diferenciado. Si, por otro lado, se entiende existen dos grupos diferenciados de contribuyentes frente a la norma, los responsables y los omisos, la vulneración imputada resulta improcedente porque la distinción entre tales categorías torna improcedente el test de igualdad.

52. En definitiva, en la especie no se configura ninguna violación al derecho de igualdad previsto en el artículo 39 de la Constitución, como tampoco al principio de igualdad tributaria consagrado por el artículo 243 de la Carta Magna, puesto que el artículo 2 de la Ley 46-20 contempla que cualquier contribuyente que declare o revalorice sus bienes podrá acogerse al régimen tributario especial creado por la normativa, cuyos artículos cuestionados (1, 2, 3, 4, 5.1 y 7) no establecen ninguna amnistía ni exoneración fiscal respecto a las obligaciones previstas en las demás leyes tributarias vigentes.

C. Inexistencia de vulneración del artículo 40.15 de la Constitución

53. Los accionantes también alegan que “las preceptivas, objeto de la presente acción carecen de toda razonabilidad”. Se trata de argumento que, igual que los anteriores, se origina en la interpretación aislada y sesgada de la Ley 46-20. De manera particular, se arguye la “irrazonabilidad” bajo el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entendido da que la normativa atacada contiene una “amnistía”, una comprensión incorrecta que ya fue desmentida ut supra.

54. Se critica “el cobro de un 2% a contribuyentes, sin importar el tiempo de retraso en la declaración de bienes de su patrimonio”, sobre lo cual se agrega que “no es la medida legislativa más idónea en tanto crea un beneficio en favor de aquellos que tienen bienes que no han sido sujeto de tributación, enviando el mensaje de que resulta mejor evadir el cumplimiento irrestricto de la norma en tanto el Estado beneficia con amnistías a aquellos que se mantienen al margen de la ley”.

55. Antes de llegar a este punto, parecía que la interpretación aislada y sesgada de los accionantes sólo se refería a su análisis de la Ley 46-20. Sin embargo, al leer sus afirmaciones referentes a la supuesta “carencia de razonabilidad” de la norma, se debe concluir, necesariamente, que tampoco han tomado en cuenta la Ley 155-17, lo que implica a la vez una significativa falta de coherencia, puesto que al plantear los alegatos sobre la corrupción hicieron énfasis en la necesidad de prevenir el lavado de activos.

*56. Desde su Sentencia TC/0044/12 del 4 de abril de 2012, el Tribunal Constitucional ha utilizado el test de razonabilidad para verificar la razonabilidad de una norma legal recurrida, en virtud del artículo 40.15 de la Constitución de la República, referente a la justicia y utilidad de las normas.
(...)*

57. Este precedente ha sido ratificado de manera constante, especialmente a partir de la Sentencia TC/0049/13 del 9 de abril del 2013, en la cual se precisó que el test de razonabilidad comprende los siguientes pasos: Establecer qué se busca con la norma objetada (análisis de la finalidad); Determinar cómo se va



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a lograr lo buscado (análisis de medio); Determinar qué tan propicia es la medida para alcanzar lo buscado (análisis de la relación medio-fin).

58. *Previamente ya se ha explicado lo que se busca con la Ley 46-20 (análisis de finalidad), a la cual tenemos que referirnos de manera general debido a la falta de precisión propia de la Acción Directa de Inconstitucionalidad. No obstante, vale destacar que es el mismo legislador, el que ha aprobado la Ley 155-17 y la Ley 46-20.*

59. *Es el mismo legislador, el que, en el considerando segundo de la Ley 46-20, reconoce la necesidad de crear mecanismos que faciliten la implementación de la Ley 155-17, así como la vigilancia y control efectivo de los entes supervisores de los sujetos obligados, incorporándose elementos de transparencia tributaria que permitan a la Administración obtener expeditamente información actualizada de la identidad de todas las personas que operan en el país, así como de los bienes que le pertenecen en el territorio nacional o en el exterior. Asimismo, en su considerando cuarto, la Ley 46-20 advierte la necesidad de crear las condiciones para que los contribuyentes puedan transparentar voluntariamente todos sus bienes muebles e inmuebles no declarados ante la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), así como revalorizarlos conforme a los precios actuales de mercado. Por tanto, deviene evidente que el fin buscado por la Ley 46-20 persigue una finalidad que es justa y útil para la comunidad.*

60. *En relación al análisis del medio utilizado por la norma, la Ley 46-02 crea un régimen tributario especial, con carácter transitorio y excepcional, al cual pueden acogerse todos los contribuyentes interesados que declaren o revaloricen sus bienes o activos de manera voluntaria (arts. 1-2), dentro del plazo de 90 días previsto (art. 9).*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

61. *Para ello, la Ley 46-20 contempla el pago de un impuesto de 2% sobre el valor total de los bienes declarados voluntariamente, como pago único y definitivo, aplicado sobre la base imponible determinada conforme al modo de declaración o revalorización establecido (art. 7). Se establece, por igual, que “una vez incluidos los bienes en el patrimonio de las personas, estos estarán sujetos a las obligaciones tributarias ordinarias” (párr. II, art. 7).*

62. *No obstante, la Ley 46-20 contempla la exclusión de los bienes o activos que hayan sido adquiridos producto de actividades ilícitas, en cuyo caso, si interviene una decisión judicial condenatoria, la Administración Tributaria quedará facultada para dejar sin efecto las ventajas tributarias del régimen y, en consecuencia, proceder al cobro de los intereses, recargos y penalidades que pudieren aplicar (art. 5.1).*

63. *Por lo visto, el medio utilizado por la Ley 46-20 resulta adecuado y razonable, puesto se trata de un régimen tributario especial que, además de tener un carácter transitorio y excepcional, también resulta optativo, es decir, no conlleva obligaciones de carácter general para los contribuyentes, quienes pueden decidir si se acogen o no a sus disposiciones.*

64. *En cuanto al tercer elemento del test (análisis de la relación medio-fin), es importante destacar que el régimen tributario especial creado por la Ley 46-20 constituye una medida propicia para incrementar los niveles de transparencia fiscal de los contribuyentes, y con ello facilitar la implementación de la Ley 155-17. Este régimen contiene ciertos incentivos que motivaran a los contribuyentes a transparentar y revalorizar su patrimonio, como es el caso, por ejemplo, de la ventaja que representa el pago de una tasa única de 2%, la cual deviene preferible a la tasa ordinaria del Impuesto sobre la Renta (ISR), la cual aplicaría en los casos de ganancia de capital,*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

especialmente importante en relación a la venta de bienes inmuebles cuyo valor registrado sea muy inferior al valor del actual del mercado.

65. Asimismo, la relación medio-fin demuestra la idoneidad del régimen tributario especial creado por la Ley 46-20, en razón de que, si bien crea algunos incentivos para los contribuyentes transparentar y revalorizar sus bienes y activos, no establece ningún obstáculo para la aplicación de la Ley 155-17, dejando claro que no implica una amnistía ni exoneración de delitos tributarios (art. 5.1).

66. En definitiva, de acuerdo a los motivos expuestos, resulta ostensible la falta de fundamento del alegato de vulneración del artículo 40.15 de la Constitución, en relación a los artículos 1, 2, 3, 4, 5.1 y 7 de la Ley 46-20.

IV. Improcedencia del pedimento del requerimiento de una sentencia interpretativa aditiva

67. A partir de lo expuesto precedentemente, no caben dudas acerca de la improcedente (sic) de las pretensiones principales de los accionantes, al haberse demostrado que los artículos 1, 2, 4, 5.1 y 7 de la Ley 46-20 no incurren en ninguna de las infracciones constitucionales planteadas, respecto a los artículos 26.1, 39, 40.15, 146 y 243 de la Constitución de la República.

68. Por tanto, devienen igualmente infundados los pedimentos elevados por los accionantes, en relación al requerimiento de una sentencia interpretativa aditiva. Al respecto, en su Sentencia TC/0830/18 del 10 de diciembre de 2018, el Tribunal Constitucional ha precisado que:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.51. (...) De las disposiciones del artículo 47 de la Ley núm. 137-11, se infiere que el Tribunal Constitucional puede dictar sentencias interpretativas que pueden ser aditivas, cuando lo que se busca es controlar las omisiones legislativas inconstitucionales entendidas en sentido amplio, como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto o cuando se limitan a realizar una interpretación extensiva o analógica del precepto impugnado.

10.52. En tal sentido, ya este tribunal constitucional ha dictado sentencias interpretativas aditivas, haciendo suya la doctrina jurisprudencial alemana que afirma que con este tipo de sentencias se procura de evitar que, como consecuencia de un fallo de anulación, se genere una situación aún más perjudicial que la que está produciendo la situación inconstitucional impugnada (ver TC/0110/13, TC/0339/14).

69. En la especie, respecto a la Ley 46-20, no se ha identificado ninguna omisión legislativa que justifique la adopción de una sentencia interpretativa, la cual sólo correspondería en caso de identificarse alguna infracción constitucional, lo que no ocurre en el presente caso.

70. Al contrario, el legislador fue tan cauto que previó, de manera expresa, lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley 46-20, cuyo enunciado despeja cualesquiera dudas que pudieren generar las personas que, como es el caso de los accionantes, critican la ley por medio de distorsiones e interpretaciones aisladas y sesgadas que se difunden ante la prensa y redes sociales, pero que no resisten el más mínimo nivel de análisis jurídico.

V. Conclusiones



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

71. Por todos los motivos expuestos, en relación a la Acción Directa de Inconstitucionalidad interpuesta por los señores Bartolomé Pujals y Lety Melgen, en contra de los artículos 1, 2, 3, 4, 5.1 y 7 de la Ley 46-20 sobre Transparencia y Revalorización Patrimonial, de fecha 19 de febrero de 2020, por supuestamente vulnerar los artículos 26.1, 39, 40.15, 146 y 243 de la Constitución de la República, OPINAMOS que:

i. De manera principal, la acción debe ser declarada inadmisibile, al evidenciarse el incumplimiento del artículo 38 de la Ley 137-11 y de los requisitos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia exigidos por los precedentes constitucionales sostenidos por el Tribunal Constitucional;

ii. Subsidiariamente, la acción debe ser declarada inadmisibile por falta de objeto, al evidenciarse que ya ha vencido el plazo de 90 días previsto en el artículo 9 de la Ley 46-20, respecto a la posibilidad de acogerse al régimen tributario especial creado por la normativa;

iii. Más subsidiariamente, en cuanto al fondo, la acción debe ser rechazada en todas sus partes, al demostrarse de manera notoria su falta de fundamento e improcedencia y, en consecuencia, corresponde declarar la conformidad constitucional de los artículos 1, 2, 3, 4, 5.1 y 7 de la Ley 46-20.

4.3. Dictamen del procurador general de la República.

El procurador general de la República depositó su dictamen sobre la presente acción directa de inconstitucionalidad, ante el Tribunal Constitucional el nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020). Por medio de dicho escrito procura que la acción sea rechazada. Fundamenta esta solicitud en los siguientes alegatos:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.2. En cuanto a la alegada violación a las Convenciones Internacionales sobre Corrupción Administrativa (Art. 26.1 de la Constitución)

Los accionantes Bartolomé Pujals y Lety Melgen, aducen que la Ley No. 46-20 de fecha 10 de febrero del 2020 de Transparencia y Revalorización Patrimonial, transgrede el artículo 26.1 de la Constitución, que establece la recepción en el derecho interno dominicano de instrumentos internacionales, entre estos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción del 2003, que obliga al Estado dominicano a la adopción de políticas y normas que impidan el blanqueo de bienes producto del delito.

En ese sentido, es preciso destacar que el Tribunal Constitucional fijó criterio en su Sentencia TC/0036/19, respecto del artículo 26.1, en la cual se destacó lo siguiente: “El derecho internacional es una de las principales fuentes de derecho de la República Dominicana. En este sentido, la Constitución en su artículo 26.1 expresamente establece que la República Dominicana, como Estado miembro de la comunidad internacional, “reconoce y aplica las normas de derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado” ...Los convenios internacionales, como fuente de derecho interno, generan derechos y obligaciones para los Estados Partes (signatarios, ratificados, aceptantes, aprobantes o adheridos). De ahí que, una vez que estos hayan superado el procedimiento de suscripción y aprobación constitucionalmente previsto, vinculan a los Estados Partes, quedando prohibida la invocación de normas del derecho interno para incumplir con las obligaciones estipuladas en los mismos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En este orden de ideas, es preciso señalar que si bien conforme al artículo 26.1 de la Constitución, los tratados y convenciones internacionales suscritos y aprobados por la República Dominicana forman parte de su derecho interno, esta norma habilitante o de recepción del derecho internacional no se ve amenazada o afectada por las disposiciones de la referida Ley No. 46-20, pues el objeto de la misma no consiste en bloquear o modificar las normas del derecho interno dominicano que facilitan la aplicación de convenciones internacionales debidamente ratificadas en el derecho dominicano.

Los accionantes pretenden esgrimir el referido artículo 26.1 de la Constitución, como parámetro de constitucionalidad, cuando en realidad el verdadero parámetro sería directamente la propia Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción suscrita en el 2003. Sin embargo, tampoco se advierte que la referida Ley No. 46-20 transgrede la referida Convención, ya que ninguna de sus disposiciones implica el ocultamiento o disimulo del origen ilícito de bienes o bien, sean propicias para ayudar a eludir a las consecuencias jurídicas de sus actos.

Por tal motivo, consideramos que el Tribunal Constitucional debe rechazar este medio de inconstitucionalidad.

4.3. En cuanto a la alegada violación al principio de igualdad (Art. 39 de la Constitución)

Los accionantes, Bartolomé Pujals y Lety Melgen, sostienen que la Ley No. 46-20 de fecha 10 de febrero del 2020 de Transparencia y Revalorización Patrimonial, transgrede el artículo 39 de la Constitución, que consagra el principio de igualdad en virtud de que dicha ley pretende



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un trato privilegiado para aquellos que no cumplieron con sus obligaciones tributarias equiparándolos con aquellos contribuyentes que si cumplieron con el pago de sus impuestos, con la agravante que pagarían mucho menos que lo pagado por los contribuyentes que si cumplieron con el pago de su tributo.

El Tribunal Constitucional dominicano, en su Sentencia TC/0119/14, del trece (13) de junio de dos mil catorce (2014), estableció que: “El principio de igualdad configurado en el artículo 39 de la Constitución implica que todas las personas son iguales ante la ley y como tales deben recibir el mismo trato y protección de las instituciones y órganos públicos. Este principio, junto a la no discriminación, forma parte de un principio general que tiene como fin proteger los derechos fundamentales de todo trato desigual fundado en un acto contrario a la razón o cuando no existe una relación de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin que se persigue.”

En la especie, la circunstancia de que la legislación otorgue una gracia o amnistía especial para aquellos contribuyentes que no pagaron oportunamente sus impuestos no debe ser interpretado en modo alguno como una violación a la igualdad tributaria, ya que la propia Constitución en su artículo 244 le permite al legislador ordinario, otorgar exenciones, exoneraciones o reducciones de impuestos.

Por tanto, al tratarse de un trato diferenciado autorizado por la propia Constitución, es impropio considerar que la propia Carta Magna transgrede el principio de igualdad contenido en el artículo 39 de ella misma; Razón por la cual el honorable Tribunal Constitucional debe rechazar este medio de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.4. En cuanto a la alegada violación al principio de razonabilidad y al de transparencia tributaria (Arts. 40.15 y 243 de la Constitución)

Los accionantes, Bartolomé Pujals y Lety Melgen, invocan que la Ley No. 46-20 de fecha 10 de febrero del 2020 de Transparencia y Revalorización Patrimonial, transgreden los artículos 40.15 y 243 de la Constitución, que consagran el principio de razonabilidad en virtud de que dicha ley procura otorgar un beneficio para aquellos que han faltado a la obligación de pago de impuestos, fomentando la cultura de incumplimiento con las obligaciones tributarias, siendo el legislador más benévolo con aquel que se ha resistido al cumplimiento de la ley.

El principio de razonabilidad consagrado en el artículo 40.15 de la Constitución procura que las normas jurídicas que impliquen la limitación de un derecho o principio se encuentre justificada por la preservación de algún interés constitucionalmente legítimo.

En este caso, la gracia o beneficio fiscal que establece la referida Ley No. 46-20, está inspirada en la necesidad de lograr un nivel de transparencia que permita a la administración tributaria tener una información actualizada de la identidad y los bienes de todas las personas en el país.

Esta finalidad se corresponde además con el principio de transparencia tributaria consagrado en el artículo 243 de la Constitución, ya que la referida Ley No. 46-20 procura precisamente transparentar el registro de contribuyentes y bienes sujetos a tributos; razón por la cual la prealudida legislación no adolece ni de violación a la razonabilidad y mucho menos a la transparencia tributaria, y, por ende, el Tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional debe rechazar los referidos medios de inconstitucionalidad.

4.5. En cuanto a la alegada violación al principio de proscripción de la corrupción Art. 146 de la Constitución)

Los accionantes, Bartolomé Pujals y Lety Melgen, señalan que la Ley No. 46-20 de fecha 10 de febrero del 2020 de Transparencia y Revalorización Patrimonial, transgrede el artículo 146 de la Constitución, que consagra el principio de proscripción de la corrupción, al aducir que la referida legislación es un caldo de blanqueo para fortunas mal habidas.

El artículo 146 de la Constitución, consagra el principio de proscripción de la corrupción al señalar que se debe condenar toda forma de corrupción en los órganos del Estado. Es preciso acotar, que la referida Ley No. 46-20 hace la salvedad en su artículo 5, de lo siguiente: “Artículo 5.- Bienes o derechos excluidos. Para los fines de la presente ley no podrán ser objeto de declaración o revalorización los siguientes bienes o derechos: 1) Bienes o activos que hayan sido adquiridos producto de actividades ilícitas, lo cual en caso de establecerse por decisión judicial, facultaría a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) a dejar sin efecto las ventajas tributarias que hayan resultado de la aplicación de la presente ley, procediendo al cobro de los intereses, recargos y penalidades que pudieren aplicar; 2) Tenencia de moneda depositada en entidades financieras del exterior y títulos valores registrados o custodiados en jurisdicciones de países identificados por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) como de Alto Riesgo o no Cooperantes. Exceptuando aquellos países que están en proceso de cooperación.”



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como se observa, el artículo 5 de la Ley No. 46-20 tiene la precaución de advertir que en caso de sumas de dinero, productos o bienes actividades ilícitas los titulares de los mismos no podrían acogerse a los beneficios de dicha ley, con lo que se cumple con el espíritu y letra del artículo 146 de la Constitución.

En tal virtud, el presente medio de inconstitucionalidad debe ser desestimado por improcedente y carente de asidero jurídico.

Por los motivos expuestos precedentemente, El Ministerio Público, tenemos a bien solicitaros lo siguiente:

PRIMERO: Que sea declarada admisible, en cuanto a la forma, la Acción Directa de Inconstitucionalidad de fecha 2 de marzo de 2020, interpuesta por Bartolomé Pujals y Lety Melgen por haber sido interpuesta de conformidad con la ley que rige la materia.

SEGUNDO: EN CUANTO AL FONDO: RECHAZAR la referida acción directa de inconstitucionalidad por no transgredir la Ley No. 46-20 de fecha 10 de febrero del 2020 de Transparencia y Revalorización Patrimonial, los artículos 26.1, 39, 40.15, 146 y 243 de la Constitución de la República.

5. Documentos depositados

En el expediente de la presente acción directa de inconstitucionalidad figuran los siguientes documentos:

Expediente núm. TC-01-2020-0008, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por Bartolomé Pujals y Lety Melgen el dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020), en contra de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Bartolomé Pujals y Lety Melgen contra los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial, depositada ante el Tribunal Constitucional el dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020).
2. Escrito del Senado de la República, depositado ante el Tribunal Constitucional el diecisiete (17) de junio de dos mil veinte (2020).
3. Escrito de la Cámara de Diputados, depositado ante el Tribunal Constitucional el diez (10) de junio de dos mil veinte (2020).
4. Dictamen de la Procuraduría General de la República, depositada ante el Tribunal Constitucional el nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020).
5. Copia de la Ley núm. 46-20 de Transparencia y Revalorización Patrimonial, del diez (10) de febrero de dos mil veinte (2020).

6. Celebración de audiencia

6.1. El Tribunal Constitucional, facultado por el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, celebra una audiencia oral y pública para el conocimiento de las acciones directas en inconstitucionalidad, a los fines de que el accionante, la autoridad de la que emana la norma o el acto impugnado y el procurador general de la República presenten sus conclusiones.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.2. En la especie, la audiencia oral y pública virtual⁴ fue celebrada el doce (12) de junio de dos mil diecinueve (2019). No comparecieron los accionantes, Bartolomé Pujals y Lety Melgen, ni sus representantes legales. Ahora bien, los representantes de la Cámara de Diputados, del Senado de la República y del procurador general de la República sí comparecieron y presentaron sus conclusiones.

6.3. En virtud de lo establecido en el único párrafo del artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, la no comparecencia de las partes no impide el fallo de la acción directa en inconstitucionalidad, por lo que, a pesar de que los accionantes ni sus representantes legales estuvieron presentes, el expediente quedó en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

El Tribunal Constitucional es competente para conocer de la presente acción directa en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1⁵ de la Constitución del año dos mil diez (2010), la cual fue reformada, siendo promulgada el trece (13) de junio de dos mil quince (2015), así como los

⁴ Fue la primera audiencia pública virtual realizada por el Tribunal Constitucional ante la situación del COVID-19 en el país.

⁵ **Artículo 185. Atribuciones.** El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido;

Expediente núm. TC-01-2020-0008, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por Bartolomé Pujals y Lety Melgen el dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020), en contra de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículos 9⁶ y 36⁷ de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

8. Legitimación activa o calidad de los accionantes

8.1. La legitimación activa o calidad que deben exhibir las personas físicas o jurídicas para interponer una acción directa en inconstitucionalidad está establecida en el artículo 185, numeral 1 de la Constitución de la República y en el artículo 37⁸ la referida ley núm. 137-11; estos le conceden dicha condición a aquellos que poseen un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.2. En relación con este tema, el Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia TC/0345/19⁹ estableció el criterio que sigue:

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

f. 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

⁶ **Artículo 9. Competencia.** El Tribunal Constitucional es competente para conocer de los casos previstos por el Artículo 185 de la Constitución y de los que esta ley le atribuye. Conocerá de las cuestiones incidentales que surjan ante él y dirimirá las dificultades relativas a la ejecución de sus decisiones.

⁷ **Artículo 36. Objeto del Control Concentrado.** La acción directa de inconstitucionalidad se interpone ante el Tribunal Constitucional contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, que infrinjan por acción u omisión, alguna norma sustantiva.

⁸ **Artículo 37. Calidad para Accionar.** La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

⁹ De fecha dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

g. De hecho, esta ha sido la postura desarrollada por este tribunal constitucional desde su Sentencia TC/0047/12, del tres (3) de octubre de dos mil doce (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, 2 o, como se indicó en la Sentencia TC/0057/18, del veintidós (22) de marzo de dos mil dieciocho (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.

h. 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. 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

accionante y la posibilidad de afectar el derecho a elegir y ser elegido ante la vigencia de la norma calificada de inconstitucional.¹⁰

i. 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; 5 igual cuando el accionante es la persona encargada de establecer políticas sobre regulación de recursos hidráulicos, como el agua, que comportan un interés difuso;¹¹

(ii) El objeto de la norma atacada regula a una asociación que congrega a un conjunto de profesionales de un sector —alguaciles o 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;¹² 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,¹³ 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 dominicano¹⁴ o actúe en representación de la sociedad;¹⁵

¹⁰ Sentencias TC/0031/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), pp. 6-7; y TC/0033/13, del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), pp. 7-8.

¹¹ Sentencia TC/0234/14, del veinticinco (25) de septiembre de dos mil catorce (2014), pp. 12-14

¹² Sentencias TC/0110/13, del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), pp. 7-8 y TC/0535/15, del uno (1) de diciembre de dos mil quince (2015), pp. 17-18.

¹³ Sentencia TC/0184/14, del quince (15) de agosto de dos mil catorce (2014), pp. 16-17.

¹⁴ Sentencia TC/0157/15, del tres (3) de julio de dos mil quince (2015), pp. 24-25.

¹⁵ Sentencia TC/0207/15 del seis (6) de agosto de dos mil quince (2015), pp. 15-16.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(iii) el objeto de la norma atacada imponga obligaciones fiscales sobre una empresa beneficiada con un régimen de tributación especial.¹⁶

(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.¹⁷

(v) El accionante es una organización política cuya función procura garantizar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, ya que estas se encuentran situadas entre el Estado y el ciudadano¹⁸.

j. 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.¹⁹ 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.²⁰

k. Otro contexto en donde el Tribunal dilató el apercibimiento de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y

¹⁶ Sentencia TC/0148/13 del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), p. 8

¹⁷ Sentencia TC/0170/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), pp. 7-8

¹⁸ Sentencia TC/0224/17, del dos (2) de mayo de dos mil diecisiete (2017), pp. 49-51

¹⁹ Sentencia TC/0172/13, del veintisiete (27) de septiembre de dos mil trece (2013), pp. 10-11.

²⁰ Sentencias TC/0200/13, del siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013), pp. 27-28; TC/0280/14, del ocho (8) de diciembre de dos mil catorce (2014), pp. 8-9; TC/0379/14, del treinta (30) de diciembre de dos mil catorce (2014), pp. 14-15; TC/0010/15, del veinte (20) de febrero de dos mil quince (2015), pp. 29-30; TC/0334/15, del ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015), pp. 9-10; TC/0075/16 del cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016), pp. 14-16 y TC/0145/16, del veintinueve (29) de abril de dos mil dieciséis (2016), pp. 10-11



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.²¹

l. Todas estas variantes en las 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.

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

21 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.

Expediente núm. TC-01-2020-0008, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por Bartolomé Pujals y Lety Melgen el dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020), en contra de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

n. Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo con las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este tribunal constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

o. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal²² para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en

²² Sentencia TC/0028/15 del veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal²³, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

8.3. En la especie, el Tribunal Constitucional estima que Bartolomé Pujals y Lety Melgen, en su condición de ciudadanos y contribuyentes dominicanos - condición verificada por medio de las cédulas de identidad y electoral que constan en el expediente-, cuentan con la calidad o legitimación procesal activa suficiente para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, acorde con la Constitución y la Ley.

9. Análisis de los medios de inadmisibilidad planteados por la Cámara de Diputados

9.1. Antes de abordar los medios de inconstitucionalidad planteados por los accionantes, el Tribunal contestará los medios de inadmisibilidad planteados por la Cámara de Diputados.

9.2. El primer medio de inadmisión lo hace en el sentido de que los accionantes no explican de una manera clara y precisa los fundamentos que sustentan la alegada vulneración de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20 a los artículos 26.1, 39, 40.15, 146 y 243 de la Constitución. Este planteamiento lo hace en virtud de lo que establece el artículo 38 de la Ley núm. 137-11: *El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en*

²³ Sentencia TC/0535/15 del uno (1) de diciembre de dos mil quince (2015), párr. 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (Colegio Dominicano de Contadores Públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; Sentencia TC/0489/17 del diecisiete (17) de octubre de dos mil diecisiete (2017) [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17 del uno (1) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].

Expediente núm. TC-01-2020-0008, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por Bartolomé Pujals y Lety Melgen el dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020), en contra de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.

9.3. Este colegiado considera que, contrario a lo presentado por la Cámara de Diputados, los accionantes sí exponen la manera en que estos consideran que los artículos atacados vulneran las disposiciones de los artículos 26.1, 39, 40.15, 146 y 243 de la Constitución.

9.4. En cuanto a los artículos 26.1 y 146 constitucionales, exponen que los artículos atacados *infringen disposiciones constitucionales que condenan la corrupción en los órganos del Estado, así como compromisos internacionales adoptados por el Estado dominicano de conformidad con el derecho internacional, para perseguir y sancionar, entre otros flagelos criminales, la corrupción.*

9.5. En cuanto a los artículos 39 y 243 de la Constitución, los accionantes arguyen

que la preceptiva atacada viola igualmente, el artículo 39 sobre igualdad y 243 que contiene el principio de igualdad tributaria en el sentido de que genera un trato desigual entre los que cumplen sus obligaciones tributarias y tienen su patrimonio transparentado al fisco, y aquellos que no lo han hecho, dentro de los cuales, evidentemente, se esconden aquellos que han engrosado su patrimonio producto de actividades ilícitas como el lavado de activos y actos de corrupción, por ejemplo, beneficiando a estos últimos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.6. Finalmente, en cuanto al artículo 40.15 constitucional, los accionantes exponen que las preceptivas atacadas carecen de razonabilidad en el sentido de que

crea un beneficio en favor de aquellos que tienen bienes que no han sido sujeto de tributación (...) y que si bien con la normativa impugnada pudiera pretender regularizar a empresas y personas físicas que se mantienen en la informalidad, no es una norma eficaz, ni idónea para tales efectos, considerando el deber constitucional de perseguir la corrupción, y de los compromisos internacionales adoptados por el Estado dominicano en este sentido.

9.7. Por lo todo lo expuesto anteriormente, el primer medio de inadmisión planteado por la Cámara de Diputados debe ser rechazado, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta decisión.

9.8. El segundo medio de inadmisión es planteado en el sentido de que la acción directa deviene en inadmisibile por carecer de objeto en virtud de que el plazo de noventa (90) días previsto para acogerse a las disposiciones de la referida ley núm. 46-20 ha vencido y por lo tanto, el objeto de la ley ha sido consumado al momento de este colegiado conocer de la acción.

9.9. En este sentido es preciso señalar que la entrada en vigencia de la Ley núm. 46-20 resultó afectada como consecuencia de la pandemia global del COVID-19, que llevó a la declaratoria de estado de emergencia a escala nacional y al cierre temporal de muchas empresas.

9.10. Por este motivo dicho plazo tuvo que ser adecuado por medio de la Ley núm. 68-20, promulgada el veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020), la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cual modificó la Ley núm. 506-19,²⁴ que aprobó el Presupuesto General del Estado para el año dos mil veinte (2020). Dicho plazo fue aumentado a ciento ochenta (180) días calendarios al tenor de lo dispuesto en el artículo 10 de la referida ley núm. 68-20, que modificó el artículo 9 de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial.

9.11. En adición a la adecuación del plazo y en virtud del artículo 12 de la Ley núm. 46-20 -también modificado por la Ley núm. 68-20- las disposiciones de la ley de Transparencia y Revalorización Patrimonial entrarían en vigencia a partir de la publicación de la normativa correspondiente por parte de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII). Dicha normativa resultó ser la Norma General núm. 04-2020, dictada por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) el trece (13) de julio de dos mil veinte (2020).

9.12. Posterior a la modificación realizada mediante la referida ley núm. 68-20, el Senado de la República sometió un proyecto de ley que propuso modificar el artículo 9, párrafo II de la Ley núm. 46-20, sobre Transparencia y Revalorización Patrimonial, en el sentido de aumentar nuevamente el plazo del régimen tributario especial en virtud de que, a raíz de la pandemia, muchas personas y empresas no han podido acogerse a él. La extensión propuesta fue de noventa (90) días contados a partir del vencimiento del plazo anterior el once (11) de enero de dos mil veintiuno (2021).

9.13. Dicha propuesta de modificación fue aprobada por el Senado de la República en la sesión del jueves siete (7) de enero de dos mil veintiuno (2021) y posteriormente –en dos lecturas consecutivas– fue aprobada por la Cámara de Diputados el martes doce (12) de enero de dos mil veintiún (2021). Con esta modificación, el plazo que vencía el once (11) de enero de dos mil veintiuno

²⁴ De fecha veinte (20) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

Expediente núm. TC-01-2020-0008, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por Bartolomé Pujals y Lety Melgen el dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020), en contra de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(2021) ahora vence el doce (12) de abril de dos mil veintiuno (2021), fecha límite para las personas y empresas acogerse al régimen tributario especial de la Ley núm. 46-20 sobre Transparencia y Revalorización Patrimonial.

9.14. De lo anterior se infiere que al momento de este colegiado conocer de la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por los accionantes Bartolomé Pujals y Lety Melgen contra la Ley núm. 46-20, esta se encuentra dentro del plazo dispuesto para su vigencia y por lo tanto, el medio de inadmisión planteado por la Cámara de Diputados en el sentido de que carece de objeto por ya haber vencido el plazo para acogerse a sus disposiciones, debe ser rechazado sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta decisión.

9.15. En virtud de los argumentos expuestos precedentemente se rechaza igualmente el pedimento de los accionantes de que sea declarado de urgencia el conocimiento de la presente acción directa de inconstitucionalidad, sin necesidad de hacerlo constar en el dispositivo de esta decisión.

10. Sobre el fondo de la acción en inconstitucionalidad

Por medio de la acción que nos ocupa, los accionantes, Bartolomé Pujals y Lety Melgen, solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial, por entender que estos son violatorios a los artículos 26.1, 39, 40.15, 146 y 243 de la Constitución dominicana, referidos a las relaciones y el derecho internacional, al derecho a la igualdad, al principio de razonabilidad de la ley, a la proscripción de la corrupción y al principio de igualdad tributaria, respectivamente.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.1. En cuanto a la alegada violación de los artículos 26.1 y 146 de la Constitución, referidos a las relaciones y el derecho internacional y la proscripción de la corrupción, respectivamente

10.1.1. Los accionantes alegan que los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial, infringen los artículos 26.1²⁵ y 146²⁶ de la Constitución, los cuales se refieren a las relaciones y el derecho internacional y la proscripción de la corrupción, pues los artículos impugnados incumplen o hacen ineficientes compromisos asumidos por el Estado dominicano en tratados internacionales relativos a la corrupción y persecución del lavado de activos.

10.1.2. En ese sentido exponen que

La preceptiva de los artículos 1, 2 y 4 de la Ley núm. 46-20, por un lado, viola las disposiciones de los arts. 146 de proscripción de la corrupción, y 26.1 de la Constitución, en tanto infringen disposiciones constitucionales que condenan la corrupción en los órganos del Estado, así como compromisos internacionales adoptados por el Estado

²⁵ **Artículo 26. Relaciones internacionales y derecho internacional.** La República dominicana es un Estado miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional, en consecuencia: **1)** Reconoce y aplica las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado;

²⁶ **Artículo 146. Proscripción de la corrupción.** Se condena toda forma de corrupción en los órganos del Estado. En consecuencia: **1)** Será sancionada con las penas que la ley determine, toda persona que sustraiga fondos públicos o que prevaleciéndose de sus posiciones dentro de los órganos y organismos del Estado, sus dependencias o instituciones autónomas, obtenga para sí o para terceros provecho económico; **2)** De igual forma será sancionada la persona que proporcione ventajas a sus asociados, familiares, allegados, amigos o relacionados; **3)** Es obligatoria, de acuerdo con lo dispuesto por la ley, la declaración jurada de bienes de las y los funcionarios públicos, a quienes corresponde siempre probar el origen de sus bienes, antes y después de haber finalizado sus funciones o a requerimiento de autoridad competente; **4)** A las personas condenadas por delitos de corrupción les será aplicada, sin perjuicio de otras sanciones previstas por las leyes, la pena de degradación cívica, y se les exigirá la restitución de lo apropiado de manera ilícita; **5)** La ley podrá disponer plazos de prescripción de mayor duración que los ordinarios para los casos de crímenes de corrupción y un régimen de beneficios procesales restrictivo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dominicano de conformidad con el derecho internacional, para perseguir y sancionar, entre otros flagelos criminales, la corrupción.

10.1.3. En ese orden citan la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de la cual República Dominicana es signataria, y que en su artículo 1 establece como objetivos: *a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; (...) c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.*

10.1.4. Además, plantean que el artículo 5 de la citada Convención, relativo a las políticas y prácticas de prevención de la corrupción, establece que *(c)ada Estado parte, (...) formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.*

10.1.5. Los accionantes sostienen que *mientras el instrumento internacional manda a la adopción de medidas legislativas para sancionar cualquier maniobra de blanqueo del producto del delito, la Ley núm. 46-20, facilita a todo aquel evasor, que se haya enriquecido ilícitamente a través de delitos a que “transparente” dichos bienes y que en lo sucesivo tenga un matiz legal y que esas disposiciones y obligaciones asumidas por el Estado dominicano, más que concretizarse por medio de la Ley núm. 46-20, son violentadas.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.1.6. República Dominicana promulgó en junio del año dos mil diecisiete (2017) la Ley núm. 155-17,²⁷ contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. Esta ley nace precisamente de la necesidad de fortalecer los mecanismos jurídicos que permitan tipificar aquellas conductas encaminadas a la justificación de recursos o bienes producto de actividades delictivas.

10.1.7. En ese sentido, República Dominicana, en su condición de signataria de convenciones internacionales²⁸ que han sido promovidas para homogeneizar los instrumentos normativos de prevención, detección y sanción de los fenómenos delictivos de naturaleza transnacional, se ha comprometido a crear e implementar los mecanismos y complementos regulatorios que sean necesarios para facilitar la implementación de esta ley, entre los cuales se encuentran los elementos de transparencia tributaria que permitan a la Administración tener información actualizada de las personas físicas y jurídicas que se encuentran en el país, así como también de los bienes que poseen tanto en el territorio nacional como fuera de este.

10.1.8. Dicho de otro modo, se solidificó la necesidad de crear mecanismos que hicieran posible que los contribuyentes puedan, voluntariamente, transparentar sus activos y bienes muebles e inmuebles no declarados a los fines de no incurrir, eventualmente, en aquellos delitos e infracciones tipificadas en la referida ley núm. 155-17, particularmente el delito fiscal, clasificado como infracción precedente²⁹ del lavado de activos el cual conlleva sanciones penales

²⁷ Ley núm. 155-17 contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo del primero (1°) de junio de dos mil diecisiete (2017)

²⁸ Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988; la Convención de las Naciones Unidas contra el Terrorismo de 1999; la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción del año 2003.

²⁹ Infracción Precedente o Determinante: Es la infracción que genera bienes o activos susceptibles de lavado de activos. Se consideran delitos precedentes o determinantes el tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas, cualquier infracción relacionada con el terrorismo y el financiamiento al terrorismo, tráfico ilícito de seres



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

importantes. De ahí la creación de la Ley núm. 46-20, atacada en inconstitucionalidad actualmente.

10.1.9. El artículo 1 de la Ley núm. 46-20 dispone su objeto: *establecer un régimen tributario especial con carácter transitorio que permita a los contribuyentes declarar, revalorizar y efectuar el pago correspondiente, de manera voluntaria y excepcional, ante la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), respecto de aquellos bienes o derechos que se especifican en el artículo 4 de esta ley, para regularizar sus obligaciones tributarias.*

10.1.10. Por otro lado, el artículo 5 de la misma ley establece los bienes o derechos, que, para los fines de su implementación, quedan excluidos de ser declarados o revalorizados, a saber:

1) Bienes o activos que hayan sido adquiridos producto de actividades ilícitas, lo cual, en caso de establecerse por decisión judicial, facultaría a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) a dejar sin efecto las ventajas tributarias que hayan resultado de la aplicación de la presente ley, procediendo al cobro de los intereses, recargos y penalidades que pudieren aplicar; 2) Tenencia de moneda depositada en entidades financieras del exterior y títulos valores registrados o custodiados en jurisdicciones de países identificados por el Grupo de

humanos (incluyendo inmigrantes ilegales), trata de personas (incluyendo la explotación sexual de menores), pornografía infantil, proxenetismo, tráfico ilícito de órganos humanos, tráfico ilícito de armas, secuestro, extorsión (incluyendo aquellas relacionadas con las grabaciones y filmicas electrónicas realizadas por personas físicas o morales), falsificación de monedas, valores o títulos, estafa contra el Estado, desfalco, concusión, cohecho, soborno, tráfico de influencia, prevaricación y delitos cometidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, soborno transnacional, delito tributario, estafa agravada, contrabando, piratería, piratería de productos, delito contra la propiedad intelectual, delito de medio ambiente, testaferrato, sicariato, enriquecimiento no justificado, falsificación de documentos públicos, falsificación y adulteración de medicamentos, alimentos y bebidas, tráfico ilícito de mercancías, obras de arte, joyas y esculturas, y robo agravado, delitos financieros, crímenes y delitos de alta tecnología, uso indebido de información confidencial o privilegiada, y manipulación del mercado.

Expediente núm. TC-01-2020-0008, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por Bartolomé Pujals y Lety Melgen el dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020), en contra de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acción Financiera Internacional (GAFI) como de Alto Riesgo o No Cooperantes. Exceptuando aquellos países que están en proceso de cooperación.

10.1.11. Además, en el artículo 10 de la citada ley se establecen los criterios en virtud de los cuales la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) puede rechazar una solicitud de declaración o revalorización, a saber: (...) 2) *Cuando no se hayan aportado conjuntamente con la solicitud todos los documentos que acrediten la titularidad de los bienes objeto de la declaración y 3) Cuando la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) compruebe que la documentación aportada haya sido alterada o no corresponda con los bienes objeto de declaración.*

10.1.12. De lo anterior se deduce que el objeto de la Ley núm. 46-20 no es el establecimiento de un *sistema de “blanqueo legal de bienes potencialmente derivados de actividades ilícitas”*, como aducen los accionantes, pues la propia ley establece claramente que el régimen tributario especial creado por ella no exime a ninguna persona física o jurídica de las consecuencias jurídicas que se pudieran generar de futuras investigaciones o de la posible persecución futura por la comisión de delitos tributarios.

10.1.13. Es decir que, la ley no descarta la posibilidad de que las autoridades competentes cuestionen el origen de los bienes o activos declarados y revalorizados, y que en caso de que intervenga una sentencia en la que se declare que esos bienes son, en efecto, producto de actividades ilícitas el contribuyente perdería las ventajas tributarias previstas en la norma y quedaría sujeto al cobro de intereses, recargos y cualquier otra sanción aplicable.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.1.14. Por lo tanto, este colegiado considera que, contrario a lo alegado por los accionantes, los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial, no infringen los artículos 26.1 y 146 de la Constitución, en el sentido de que el proceso de declaración y revalorización que se deriva de la implementación de esta ley permite a la Administración obtener información actualizada sobre las personas físicas y jurídicas que realizan actividades en República Dominicana, así como de sus bienes dentro y fuera del país, creando una plataforma de datos que sirve para aumentar la capacidad de supervisión del cumplimiento de las obligaciones, así como de alerta a la propia Administración de conductas o situaciones dudosas con respecto al patrimonio de los contribuyentes.

10.1.15. De ahí que la transparentización de los patrimonios de los contribuyentes, es esencial en la persecución de aquellos delitos e infracciones de naturaleza fiscal sancionados por la Ley núm. 155-17 y por las convenciones internacionales de las cuales República Dominicana es parte. Por todo lo expuesto este primer alegato de los accionantes debe ser rechazado.

10.2. En cuanto a la alegada violación al derecho fundamental a la igualdad y al principio de igualdad tributaria, consagrados en los artículos 39 y 243 de la Constitución respectivamente

10.2.1. 10.2.1. Los accionantes alegan que los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial, son violatorios del derecho a la igualdad y al principio de igualdad tributaria,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consagrados en los artículos 39³⁰ y 243³¹ de la Constitución dominicana. En ese sentido, exponen que

la preceptiva atacada genera un trato desigual entre los que cumplen sus obligaciones tributarias y tienen su patrimonio transparentado al fisco, y aquellos que no lo han hecho, dentro de los cuales, evidentemente, se esconden aquellos que han engrosado su patrimonio producto de actividades ilícitas como el lavado de activos y actos de corrupción, por ejemplo, beneficiando a estos últimos.

10.2.2. Los accionantes entienden que existen dos grupos de contribuyentes:

el grupo de aquellas personas físicas o jurídicas que han dado cumplimiento a sus obligaciones tributarias, han registrado sus activos y pasivos, sus rentas y pagado los impuestos correspondientes; y del otro lado, aquellos, que por no pagar los tributos han optado por mantener en la informalidad su patrimonio, lo único que los diferencia es la voluntad de los primeros de someterse al imperio de la ley.

10.2.3. En lo que respecta al principio de igualdad tributaria, el Tribunal Constitucional se pronunció en su Sentencia TC/0228/13³² al establecer que

el principio de igualdad tributaria (...) está orientado a garantizar que ante la misma situación tributaria o hecho gravado, las sujetos

³⁰ **Artículo 39. Derecho a la igualdad.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y demás personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. [...]

³¹ **Artículo 243. Principios del régimen tributario.** El régimen tributario está basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas.

³² Sentencia TC/0228/13 del veintiséis (26) de noviembre de dos mil trece (2013)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

obligados a tributar puedan hacerlo en condiciones idénticas y en proporción a su capacidad económica, lo que no impide que el legislador, en ejercicio de su poder de configuración en materia impositiva, pueda establecer excepciones o diferenciaciones por razones constitucionalmente justificadas.

10.2.4. A los fines de dar respuesta a los alegatos de los accionantes, este colegiado constitucional procederá a aplicar el *test o juicio de igualdad*, concebido por la jurisprudencia colombiana y acogido por este tribunal en la Sentencia TC/0033/12³³ y ratificado en las sentencias TC/0094/12³⁴ y TC/0049/13.³⁵ Este test *[r]esulta un método idóneo y razonable del cual puede hacer uso el juez constitucional, a fin de evaluar cualquier situación y establecer si una norma transgrede el principio de igualdad*”, pues el mismo procura: 1) *Determinar si la situación de los sujetos bajo revisión es similar.* 2) *Analizar la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado* y 3) *Destacar los fines perseguidos por el trato disímil, los medios para alcanzarlos y la relación entre medios y fines.*³⁶

10.2.5. En la especie, como ya se ha establecido, el objeto de la Ley núm. 46-20 es que todos aquellos contribuyentes que se encuentren en omisión tributaria puedan *declarar, revalorizar y efectuar el pago correspondiente, de manera voluntaria y excepcional, ante la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), respecto de aquellos bienes o derechos que se especifican en el artículo 4 de esta ley, para regularizar sus obligaciones tributarias.* Además, se ha establecido que podrán acogerse a este régimen *las personas físicas, jurídicas y sucesiones indivisas que declaren o revaloricen, de manera voluntaria y*

³³ Sentencia TC/0033/12 del quince (15) de agosto de dos mil doce (2012), pág. 8, numeral 9.2.3.

³⁴ Sentencia TC/0094/12 del veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012)

³⁵ Sentencia TC/0049/13 del nueve de abril de dos mil trece (2013)

³⁶ Sentencia C-748/09 del veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009). Corte Constitucional de Colombia.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

excepcional, con el objeto de regularizar tributariamente o transparentar los bienes o derechos bajo las condiciones que establece la presente ley.

10.2.6. De lo anterior se colige que, contrario a lo que establecen los accionantes, la Ley núm. 46-20 es aplicable a aquellas personas físicas y jurídicas que por una u otra razón no han cumplido con todas sus obligaciones fiscales y que por lo tanto, no tienen transparentados sus bienes y activos ante la Administración. Es decir que, en este caso, aquellos que sí han cumplido con el pago de sus impuestos no están sujetos al régimen especial de la ley atacada en inconstitucionalidad, la cual ha sido creada para permitir que la Administración obtenga información actualizada de todo aquel que opera en el país, así como de los bienes que les pertenecen tanto dentro como fuera del territorio nacional a los fines de facilitar la implementación de la referida ley núm. 155-17.

10.2.7. Los accionantes infieren que todo aquel que aproveche el régimen especial de declaración y revalorización cae en la categoría de personas o empresas que han *engrosado su patrimonio producto de actividades ilícitas como el lavado de activos y actos de corrupción*. Este colegiado estima que esta aseveración es incorrecta, pues existen casos en los que tanto personas físicas como jurídicas, ya sea por negligencia o por imposibilidad material, no han procedido a la declaración o transferencia de bienes, así como a la declaración y pago de sucesiones y, pues, se encuentran en la actualidad en omisión tributaria. Incluso se puede dar el caso de personas que se encuentren al día en sus obligaciones fiscales y puedan servirse también del régimen especial para transferir o revalorizar algún bien o activo.

10.2.8. Por tanto, en lo que respecta al primer requisito del test de igualdad, que procura *determinar si la situación de los sujetos bajo revisión es similar*,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

este colegiado estima que los sujetos bajo revisión son similares pues se trata de contribuyentes,³⁷ tanto físicos como jurídicos, i) que se encuentran en República Dominicana; ii) que realizan actividades económicas sujetas a fiscalización y iii) que voluntariamente se pueden sujetar o no al régimen especial instaurado por la Ley núm. 46-20. Por lo tanto el primer requisito del test de igualdad queda configurado.

10.2.9. En lo que respecta a la *razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado* -segundo requisito del test de igualdad, este tribunal considera que el trato diferenciado entre entes similares que produce la Ley núm. 46-20 radica en que el Estado dominicano debe crear las condiciones que hagan posible la implementación de la Ley núm. 155-17 para así poder cumplir con las disposiciones legales y compromisos internacionales contraídos en beneficio y para la protección del interés público general en el sentido de combatir el lavado de activos así como el financiamiento del terrorismo.

10.2.10. En ese tenor, los beneficios otorgados por la Ley núm. 46-20 responden a una necesidad actual e imperante de actualizar y transparentar las informaciones sobre las personas físicas y jurídicas que realizan actividades económicas en el territorio nacional a los fines de que República Dominicana pueda cumplir con los estándares y lineamientos internacionales de disponibilidad de información de los agentes económicos, sus actividades y de los beneficiarios finales de ellas.

³⁷ Los contribuyentes son todas las personas o empresas que realizan actividades económicas que generan obligaciones tributarias dentro del territorio dominicano.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De ahí que este colegiado considera que el trato diferenciado entre los entes similares –contribuyentes- es razonable, proporcional, adecuado e idóneo; por lo tanto, el segundo requisito del test de igualdad queda configurado.

10.2.11. En cuanto al tercer requisito, relativo a *destacar los fines perseguidos por el trato disímil, los medios para alcanzarlos y la relación entre medios y fines*, se advierte que el fin perseguido por el trato disímil es lograr que República Dominicana cumpla con los estándares y lineamientos internacionales establecidos en el sentido de transparencia fiscal y el medio empleado para ese fin es la aplicación de un régimen especial transitorio y excepcional que crea el legislador a través de la Ley núm. 46-20.

10.2.12. Este tribunal infiere que la relación entre el fin perseguido y el medio empleado para su obtención es motivar y permitir a los contribuyentes a realizar sus declaraciones pendientes ante la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) incentivados por la aplicación de una tasa única y preferencial de un dos por ciento (2 %) sobre el valor de sus bienes muebles e inmuebles declarados y revalorizados. En tal virtud, se cumple con el tercer criterio del test.

10.2.13. De acuerdo con lo expuesto queda comprobado que los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial, superan el test de igualdad, y por ende, no incurren en la violación de los artículos 39 y 243 de la Constitución, respecto del derecho de igualdad y el principio de igualdad tributaria, por lo que procede rechazar este alegato de los accionantes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.3. En cuanto a la alegada violación al principio de razonabilidad, consagrado en el artículo 40, numeral 15 de la Constitución

10.3.1. Los accionantes alegan que los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial, son violatorios del principio de razonabilidad, consagrado en el artículo 40.15³⁸ de la Constitución dominicana, en el sentido de que

el cobro de un 2% a contribuyentes, sin importar el tiempo de retraso en la declaración de bienes de su patrimonio, por el período transitorio de 90 días, no es la medida legislativa más idónea en tanto crea un beneficio en favor de aquellos que tienen bienes que no han sido sujeto de tributación, enviando el mensaje de que resulta mejor evadir el cumplimiento irrestricto de la norma en tanto el Estado beneficia con amnistías a aquellos que se mantienen al margen de la ley. (...) y que Esto sin duda crea un riesgo moral que en nada incita a los contribuyentes a cumplimiento de sus obligaciones tributarias que es un deber fundamental al tenor de lo previsto en el art. 75.6 de la constitución.

Continúan estableciendo que,

si bien con la normativa impugnada pudiera pretender regularizar a empresas y personas físicas que se mantienen en la informalidad, no es una norma eficaz, ni idónea para tales efectos, considerando el deber

³⁸**Artículo 40. Derecho a la libertad y seguridad personal.** Toda persona tiene derecho a la libertad y seguridad personal, por lo tanto: (...) 15) A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.

Expediente núm. TC-01-2020-0008, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por Bartolomé Pujals y Lety Melgen el dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020), en contra de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional de perseguir la corrupción, y de los compromisos internacionales adoptados por el Estado dominicano en este sentido.

10.3.2. Para poder determinar el alcance del contenido del artículo 40.15 de la Constitución, este tribunal aplicará el test de razonabilidad -desarrollado por la jurisprudencia colombiana³⁹– y adoptado por este colegiado en su Sentencia TC/0044/12⁴⁰ y ratificado en la Sentencia TC/0489/15⁴¹, que dispone: *El test de razonabilidad sigue precisos pasos que le imprimen objetividad al análisis de constitucionalidad. Las jurisprudencias nacional, comparada e internacional desarrollan generalmente el test en tres pasos: 1. El análisis del fin buscado por la medida, 2. El análisis del medio empleado y 3. El análisis de la relación entre el medio y el fin.*

10.3.3. En lo que respecta al primer criterio del test de razonabilidad, este colegiado constitucional estima que el fin buscado por la medida es transparentar el patrimonio tributario de personas físicas y jurídicas que operan en el país, así como de los bienes que les pertenecen tanto dentro como fuera del territorio nacional. Este colegiado estima que este resulta ser un fin acertado y constitucionalmente legítimo.

10.3.4. En cuanto al segundo criterio del test de razonabilidad, se colige que el legislador, para lograr el fin buscado por la medida, ha creado la Ley núm. 46-20, la cual establece un régimen tributario especial, con carácter transitorio y excepcional al que podrán acogerse, voluntariamente, todos aquellos contribuyentes que tengan interés en declarar o revalorizar sus bienes muebles e inmuebles por medio del pago de una tasa única y definitiva, además de

³⁹ Sentencia C-673/01 del veintiocho (28) de junio de dos mil uno (2001). Corte Constitucional de Colombia.

⁴⁰ Sentencia TC/0044/12 del veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012), pág. 8, numeral 9.2.2.

⁴¹ Sentencia TC/0489/15 del seis (6) de noviembre de dos mil quince (2015), pág. 18, numeral 8.5.4.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

preferencial, de un dos por ciento (2 %). Por lo que este tribunal estima que el medio empleado resulta ser razonable.

10.3.5. En cuanto al tercer criterio del test de razonabilidad, como ya se ha dicho, el fin del legislador es transparentar el patrimonio tributario de personas físicas y jurídicas que operan en el país, así como de los bienes que les pertenecen tanto dentro como fuera del territorio nacional y el medio empleado para la obtención de ese fin es la creación de un régimen tributario especial, con carácter transitorio y excepcional, que en el caso es la Ley núm. 46-20, con miras a procurar que todos aquellos contribuyentes que se encuentren en omisión tributaria –situación que se presenta por la cultura de negligencia del ciudadano de declarar sus bienes y tributar que ha sido constante en nuestro país- declaren sus bienes y realicen el aporte fiscal correspondiente amparados del beneficio aportado por el régimen especial transitorio y excepcional.

Cabe destacar que dicho beneficio busca, a su vez, aportar a la Administración informaciones actualizadas de los contribuyentes a los fines de lograr mayores niveles de transparencia que, lejos de promover el *blanqueo de fortunas*, lo que busca es complementar y contribuir a una mejor implementación de la mencionada ley núm. 155-17, contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. De lo que se infiere que hay una relación entre el medio empleado y el fin buscado.

10.3.6. En ese sentido, el Tribunal Constitucional estima que lo dispuesto en la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización, resulta idóneo, necesario y razonable puesto que, aunque la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) puede desarrollar otras medidas para lograr la tributación de las personas físicas y jurídicas, resulta que era necesario que el legislador creara un mecanismo legal que conllevara una ventaja o hiciera más atractivo al



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contribuyente sujetarse a este, a los fines de poder cumplir con el fin primordial que es transparentar el registro nacional de contribuyentes y los bienes muebles e inmuebles sujetos a tributación así como una mejor implementación de la referida ley núm. 155-17.

10.3.7. Por otro lado, es también razonable la disposición que hace la propia ley núm. 46-20 en el sentido de que, si se llegare a detectar fraude en lo declarado para fines de revalorización o un origen ilegal o confuso de los bienes reportados, la persona está sujeta a ser investigada, procesada y en caso de ser verificada la naturaleza ilegal o fraudulenta de los bienes, esta no se beneficiaría del régimen tributario especial establecido en la referida ley núm. 46-20.

10.3.8. En virtud de todo lo antes expuesto, procede rechazar el alegato de los accionantes de que las disposiciones atacadas violan el principio de razonabilidad consagrado en el artículo 40.15 de la Carta Magna.

10.4. En cuanto a la solicitud de que el Tribunal Constitucional dicte una sentencia interpretativa

10.4.1. Los accionantes solicitan que el Tribunal Constitucional dicte una sentencia interpretativa en virtud de la cual:

a. No se permita la regularización de bienes sobre los cuales no se pueda justificar el pago según los conceptos y proporciones establecidas en el art. 64 de la Ley núm. 155-17, sobre Lavado de Activos provenientes del Tráfico Ilícito de drogas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. *Se dicte una vacatio de modo que la normativa entre en vigencia en septiembre de 2020 o en cualquier fecha que entienda prudente este tribunal, siempre que sea con posterioridad al actual periodo electoral.*

c. *Que sus beneficios no se extiendan a personas políticamente expuestas, según lo previsto en el art. 19⁴² de la Ley no. 155-17 de Lavado de Activos, y que según el art 2 de la Ley núm. 311-14, estén obligados a presentar sus declaraciones juradas y no lo hayan llevado a cabo, ni justificado las fuentes de sus bienes.*

10.4.2. El Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 47 de su ley orgánica,

*podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados. (...) **Párrafo II.** Las sentencias interpretativas pueden ser aditivas cuando se busca controlar las omisiones legislativas inconstitucionales entendidas en sentido amplio, como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto o cuando se limitan a realizar una interpretación extensiva o analógica del precepto impugnado.*

10.4.3. En lo que respecta a las sentencias interpretativas, este colegiado ha establecido que por medio de ellas

⁴² Lo que los accionantes señalan como el artículo 19 de la Ley núm. 155-17 es lo contenido en el artículo 2, numeral 19 de la referida Ley. Dicha disposición se refiere a la definición de las Personas Políticamente Expuestas o PEP.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lo que se trata de evitar es que, como consecuencia de un fallo de anulación, se genere una situación aún más perjudicial que la que está produciendo la situación inconstitucional impugnada. Esto permite lo que la jurisprudencia alemana ha llamado “una afable transición” de la declarada situación de inconstitucionalidad al estado de normalidad⁴³.

10.4.4. En cuanto a la solicitud de los accionantes de que *no se permita la regularización de bienes sobre los cuales no se pueda justificar el pago según los conceptos y proporciones establecidas en el art. 64 de la Ley núm. 155-17, sobre Lavado de Activos provenientes del Tráfico Ilícito de drogas*, el artículo 64 de la Ley núm. 155-17 se refiere a restricciones aplicadas con respecto a liquidaciones y pagos. En ese sentido establece que

Se prohíbe a toda persona, física o moral, liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago de actos u operaciones mediante el uso de efectivo, monedas y billetes, en moneda nacional o cualquier otra, así como a través de metales preciosos, según los siguientes umbrales: a) Constitución o transmisión de derechos sobre inmuebles, por un monto superior a un millón de pesos dominicanos (RD\$1,000,000.00); b) Constitución o transmisión de derechos sobre vehículos de motor, aeronaves y embarcaciones, por un monto superior a quinientos mil pesos dominicanos (RD\$500,000.00); c) Transmisiones de propiedad de relojes, joyas preciosas, ya sea por pieza o por lote, y de obras de arte, por un monto superior a cuatrocientos cincuenta mil pesos dominicanos (RD\$450,000.00); d) Adquisición de boletos para participar en juegos con apuesta, concursos o sorteos, así como la entrega o pago de premios por haber participado en dichos juegos con apuesta, concursos o

⁴³ Sentencia TC/0110/13 del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sorteos, por un monto superior a doscientos cincuenta mil pesos dominicanos (RD\$250,000.00); e) Para participar o jugar en casinos, loterías y otros juegos de azar, por un monto superior a doscientos cincuenta mil pesos dominicanos (RD\$250,000.00); f) Transmisión de propiedad o constitución de acciones o partes sociales, por un monto superior a doscientos cincuenta mil pesos dominicanos (RD\$250,000.00); g) Constitución de derechos de uso o goce sobre cualquiera de los bienes a que se refieren los literales a), b) y c), por un monto superior a doscientos cincuenta mil pesos dominicanos (RD\$250,000.00).

10.4.5. En este sentido procede rechazar esta solicitud, pues ya se ha establecido que la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) está obligada -en virtud del artículo 10 de la Ley núm. 46-20- a rechazar aquellas solicitudes que no cumplan con los requisitos establecidos en ella, a saber: que no se encuentren dentro de los bienes susceptibles de declaración o revalorización establecidos en el artículo 4 de la referida ley núm. 46-20; cuando no se haya aportado la documentación que acredite la titularidad de los bienes que se pretenden declarar o revalorizar; o cuando la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) verifique o compruebe que la documentación aportada ha sido alterada o no se corresponde con los bienes objeto de declaración o revalorización.

10.4.6. En cuanto a la solicitud de los accionantes de que *se dicte una vacatio de modo que la normativa entre en vigencia en septiembre de 2020 o en cualquier fecha que entienda prudente este tribunal, siempre que sea con posterioridad al actual periodo electoral*, este pedimento también será rechazado pues, como ya fue advertido en los numerales 9.9 y siguientes de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presente decisión, la entrada en vigor y el plazo de vigencia de la Ley núm. 46-20 se vio afectado como consecuencia de la pandemia global del COVID-19.

Tomando en cuenta que las disposiciones de la Ley de Transparencia y Revalorización Patrimonial entraron en vigencia a partir del trece (13) de julio de dos mil veinte (2020) y que el plazo de su aplicación fue aumentado a ciento ochenta (180) días calendarios, y –como ya se explicó – fue aprobada una extensión adicional de noventa (90) días más, este colegiado considera que no hay necesidad de dictar una *vacatio legis* con respecto a esta ley, pues el plazo para acogerse a las disposiciones de la referida ley núm. 46-20, estará vigente hasta el doce (12) de abril de dos mil veintiuno (2021).

10.4.7. Los accionantes también solicitan que los beneficios de la Ley 46-20 *no se extiendan a personas políticamente expuestas, según lo previsto en el art. 19 de la Ley no. 155-17 de Lavado de Activos, y que según el art 2 de la Ley núm. 311-14, estén obligados a presentar sus declaraciones juradas y no lo hayan llevado a cabo, ni justificado las fuentes de sus bienes.*

10.4.8. Como ya habíamos indicado, lo que los accionantes señalan como el artículo 19 de la Ley núm. 155-17 es lo contenido en el artículo 2, numeral 19 de la referida Ley. Dicha disposición se refiere a lo que la Ley núm. 155-17 define como personas políticamente expuestas o PEP. En ese sentido establece que es

cualquier individuo que desempeña o ha desempeñado, durante los últimos tres (3) años, altas funciones públicas, por elección o nombramientos ejecutivos, en un país extranjero o en territorio nacional, incluyendo altos funcionarios de organizaciones internacionales.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Incluye, pero no se limita a, jefes de estado o de gobierno, funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alta jerarquía, altos ejecutivos de empresas estatales o funcionarios, así como aquellos que determine el Comité Nacional de Lavado de Activos previa consulta con el Ministerio de la Administración Pública. Los cargos considerados PEP serán todos aquellos funcionarios obligados a presentar declaración jurada de bienes. Se asimilan todas aquellas personas que hayan desempeñado o desempeñen estas funciones o su equivalente para gobiernos extranjeros.

10.4.9. Por su parte, el artículo 2 de la Ley núm. 311-14 enumera todos aquellos funcionarios que están obligados a presentar declaraciones juradas de patrimonio al momento de tomar posesión de sus funciones, así como al momento de cesar estas:

1. El Presidente y Vicepresidente de la República. 2. Los senadores y diputados, así como los secretarios administrativos del Senado de la República y la Cámara de Diputados. 3. Los jueces de la Suprema Corte de Justicia, de los tribunales superiores administrativos y los demás jueces del orden judicial. 4. Los jueces del Tribunal Constitucional. 5. Los jueces del Tribunal Superior Electoral. 6. El Procurador General de la República, y sus adjuntos, y los demás miembros del Ministerio Público. 7. Los ministros y viceministros. 8. El Defensor del Pueblo. 9. El Gobernador y Vicegobernador, Gerente y Contralor del Banco Central. 10. Los miembros de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana. 11. Los miembros de la Junta Central Electoral, el Director Nacional de Elecciones, el Director Nacional de Registro Civil. 12. El Contralor General de la República. 13. Los administradores y gerentes de bancos estatales. 14. Alcaldes, vicealcaldes, regidores y tesoreros



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

municipales. 15. Los directores y tesoreros de los distritos municipales. 16. El Secretario General y los subsecretarios de la Liga Municipal Dominicana. 17. Los embajadores, cónsules generales de la República Dominicana, acreditados en otros países y representantes ante organismos internacionales. 18. Los administradores y subadministradores generales. 19. Los directores nacionales, generales y subdirectores de órganos centralizados y descentralizados del Estado. 20. Los presidentes, vicepresidentes, superintendentes y administradores de empresas estatales. 21. Los miembros de consejos de administración de órganos autónomos del Estado. 22. Los gobernadores provinciales. 23. Los jefes y subjefes de Estado Mayor de las instituciones militares, los oficiales generales y demás oficiales en posiciones de mando operativo o de administración. 24. El Jefe y subjefe de la Policía Nacional, los encargados departamentales y regionales y demás oficiales en posiciones de mando operativo o de administración. 25. Los titulares de los cuerpos especializados de seguridad e inteligencia del Estado, los encargados departamentales y regionales y demás oficiales en posiciones de mando operativo o de administración. 26. El Presidente de la Dirección Nacional de Control de Drogas y los encargados departamentales y regionales y demás oficiales en posiciones de mando operativo o de administración. 27. Los miembros del Consejo Nacional de Drogas. 28. Los miembros del Consejo Nacional de Seguridad Social, el Gerente General, el Tesorero y el Contralor de la Seguridad Social. 29. El Tesorero Nacional. 30. El Rector y vicerrectores de la Universidad Autónoma de Santo Domingo. 31. Los miembros de la Junta Monetaria. 32. Los encargados de compras de las cámaras legislativas, de la Suprema Corte de Justicia, de los ministerios y de las direcciones generales y otros órganos establecidos en el reglamento de aplicación de esta ley. 33. Los funcionarios de cualquier otra institución autónoma,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

centralizada o descentralizada del Estado que sea creada en el futuro y que administre fondos públicos.

10.4.10. Este colegiado considera que este pedimento también debe ser rechazado puesto que las personas políticamente expuestas (PEP) así como los funcionarios que están obligados a presentar declaraciones juradas de patrimonio -tanto al momento de tomar posesión de sus funciones como al tiempo de cesar en las mismas, deben, por su condición de figuras estatales/gubernamentales/administrativas con cargos que implican manejo del erario,⁴⁴ ser sujetos a la fiscalización y a demostrar la proveniencia de sus bienes.

10.4.11. Como ya hemos indicado, el régimen especial y transitorio que crea la Ley núm. 46-20, procura lograr que la Administración cuente con información actualizada con respecto al patrimonio de las personas físicas y jurídicas que operan en República Dominicana, así como alcanzar mayores niveles de recaudación tributaria que beneficia al Estado puesto que lo recaudado se puede aplicar en función de financiar diversos servicios públicos que a la larga favorecen finalmente a los mismos contribuyentes.

10.4.12. Además, los funcionarios a los que se refieren el artículo 2, numeral 19 de la Ley núm. 155-17 y los enumerados en el artículo 2 de la Ley núm. 311-14, al igual que cualquier otro contribuyente, tanto físico como jurídico, que aproveche los beneficios de la Ley núm. 46-20, no están exentos de que los bienes y activos que declaren y revaloricen, puedan ser pasibles de futuras investigaciones por parte de las autoridades correspondientes en caso de que

⁴⁴ Según la Real Academia Española (RAE) es el patrimonio, ingresos y rentas de que dispone el Estado u otras administraciones públicas, o un sujeto privado.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

surjan dudas o cuestionamientos acerca de la proveniencia de dichos bienes y activos.

10.4.13. Por todo lo expuesto, este tribunal procederá a rechazar la acción directa interpuesta por Bartolomé Pujals y Lety Melgen contra los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial, por considerar que no incurren en las infracciones de inconstitucionalidad denunciadas por los accionantes.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Justo Pedro Castellanos Khoury y Miguel Valera Montero, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados los votos salvados de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos, Wilson Gómez Ramírez y Katia Miguelina Jiménez Martínez.

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Bartolomé Pujals y Lety Melgen, contra los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Bartolomé Pujals y Lety Melgen, contra los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20 de Transparencia y Revalorización Patrimonial y en consecuencia **DECLARAR** conforme con la Constitución la referida disposición legal.

TERCERO: DISPONER que la presente decisión sea notificada por Secretaría, a los accionantes, Bartolomé Pujals y Lety Melgen, al Senado de la República dominicana, a la Cámara de Diputados y al procurador general de la República.

CUARTO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6⁴⁵ de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

QUINTO: ORDENAR su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Julio José Rojas Báez, Secretario.

⁴⁵ Artículo 7. Principios Rectores. El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores: (...) **6) Gratuidad.** La justicia constitucional no está condicionada a sellos, fianzas o gastos de cualquier naturaleza que dificulten su acceso o efectividad y no está sujeta al pago de costas, salvo la excepción de inconstitucionalidad cuando aplique.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

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

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

Introducción

1. En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad fue incoada por los señores Bartolomé Pujals y Lety Melgen en contra de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial.
2. Mediante la decisión tomada por la mayoría se rechaza la indicada acción directa de inconstitucionalidad, decisión que nosotros compartimos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Sin embargo, hemos querido dejar constancia de este voto salvado, porque consideramos incorrecta la argumentación desarrollada respecto de la legitimación de las personas físicas para accionar en inconstitucionalidad.

4. En el presente voto salvado demostraremos que en el sistema de justicia constitucional dominicano no existe la “acción popular” en materia de control directo de inconstitucionalidad, es decir, que la sola condición de ciudadano no habilita para cuestionar la constitucionalidad de una norma, sino que las personas que accionen deben acreditar que tienen un “*interés legítimo y jurídicamente protegido*”, en aplicación del artículo 185 de la Constitución, texto en el cual se establece que:

El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo; 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares; 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.

5. En este voto salvado nos referiremos a la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, primero desde la óptica del derecho comparado y luego a partir de las previsiones del ordenamiento dominicano. Luego de abordar el tema de manera general, explicaremos las razones por las cuales no estamos de acuerdo con la posición asumida por la mayoría del tribunal.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad

A. Los modelos existentes en ordenamientos jurídicos extranjero respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad

La regulación de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad no es uniforme. En efecto, en los párrafos que siguen se podrá advertir que existen varios modelos respecto de la cuestión que nos ocupa.

6. La legitimación es la capacidad procesal que se le reconoce en un sistema a una persona para incoar una determinada acción. En este sentido, una persona tiene legitimación para accionar en inconstitucionalidad cuando el constituyente o el legislador la habilita para apoderar al órgano competente para conocer de la acción de que se trate.

7. Del estudio de varios ordenamientos jurídicos extranjeros, se constatan tres modelos respecto de la legitimación de los particulares. Estos tres modelos, son los que indicamos a continuación: el cerrado, el semiabierto y el abierto. Para los fines de este voto, consideramos que la legitimación respecto de las personas físicas es cerrada, cuando estas no están habilitadas para accionar en inconstitucionalidad. Es semiabierta, cuando la legitimación está condicionada al cumplimiento de determinados requisitos, y es abierta cuando la sola condición de ciudadano es suficiente para acceder al tribunal.

8. Los sistemas cerrados en materia de legitimación para accionar en inconstitucionalidad rigen en la mayoría de los países de Europa. Así, a modo de ejemplo, se puede hacer referencia al modelo alemán y al modelo español, en los cuales sólo determinados órganos políticos pueden apoderar al Tribunal Constitucional, no así los particulares.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. En efecto, en el modelo alemán sólo están legitimados para accionar en inconstitucionalidad el gobierno federal, un gobierno de un *Land* o un tercio de los miembros del *Bundestag*, según se establece en el artículo 93.1, núm. 2, artículos 13, núm. 6 y 76 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal.⁴⁶ Como se advierte, este sistema es aún más cerrado que el español, en la medida que, por una parte, el órgano equivalente al defensor del pueblo carece de dicha capacidad procesal y, por otra parte, solo una de las dos cámaras que componen el Parlamento tienen legitimación, en la medida de que Bundesrat carece de dicha legitimación.

10. El modelo español sigue esta misma tendencia, ya que puede accionar en inconstitucionalidad el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados o 50 senadores y los Órganos colegiados ejecutivos de la Comunidades Autónomas.⁴⁷ Como se aprecia, la posibilidad de que un ciudadano pueda apoderar al Tribunal Constitucional en este modelo está cerrada.

11. Como se aprecia, estamos en presencia de dos sistemas en los cuales solo determinados órganos gozan de legitimación para accionar en inconstitucionalidad, de suerte que el ciudadano no puede acceder al Tribunal Constitucional por esta vía, contrario a lo que ocurre con la acción de amparo, materia en la cual el acceso al Tribunal Constitucional es un derecho de todos, tal y como de manera categórica lo afirma Peter Häberle.⁴⁸

⁴⁶ Peter Häberle, El Tribunal Constitucional como Tribunal Ciudadano, El recurso constitucional de amparo, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2005, p. 97. Traducción y estudio preliminar de Joaquín Brage Camazano

⁴⁷ Véase Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 746-747. Véase, igualmente, el artículo 162 de la Constitución española. Véase igualmente, a Francisco Tomás y Valiente, Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p.42.

⁴⁸ Peter Häberle, IBIDEM, p.96



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. En este mismo orden, para Peter Häberle, la restricción del acceso al Tribunal Constitucional Federal alemán en materia de control abstracto de constitucionalidad tiene una justificación, la cual está referida a las trascendentes consecuencias que tienen para el sistema democrático las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional Federal alemán, cuando resuelve una acción directa de inconstitucionalidad.⁴⁹

13. Compartimos la tesis expuesta por el autor, toda vez que la anulación de una norma jurídica genera un vacío en el sistema. No menos relevante es el hecho de que el objeto del control de constitucionalidad son los actos dictados por el Poder Legislativo o el Parlamento, en el caso particular de las leyes adjetivas, órgano que es donde reside el mayor nivel de legitimidad democrática (sus miembros son elegidos por el voto popular y el sistema deja abierta la posibilidad de que distintos partidos del sistema tengan representación). En este sentido, no parece coherente con la esencia de la democracia representativa que un solo ciudadano pueda cuestionar, incondicionalmente, un acto que tienen la fuente indicada.

14. Los modelos semi abiertos abundan en el Continente Americano, tal y como podremos apreciar en los párrafos que siguen. Un buen ejemplo de sistema semiabierto lo constituye el que existe en Ecuador que prevé la legitimación de un ciudadano, condicionada a un informe favorable de procedencia por parte del Defensor del Pueblo⁵⁰; en este modelo también se le reconoce legitimación a un grupo de mil ciudadanos; mientras que en el modelo peruano cinco mil ciudadanos pueden accionar.⁵¹ Entendemos que son ejemplos válidos de sistemas semiabierto, porque si bien se condiciona la

⁴⁹Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98

⁵⁰ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 330

⁵¹ Humberto Nogueira Alcalá, Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legitimación de un solo ciudadano, o se exige un número determinado de estos, dicha facultad no es exclusiva de órganos políticos.

15. Otro modelo que puede considerarse semiabierto es el dominicano, en razón de que cualquier persona está legitimada para accionar en inconstitucionalidad, a condición de que acredite que tiene un “interés legítimo y jurídicamente protegido”; dicho modelo será estudiado de manera exhaustiva en la segunda parte de este voto salvado.

16. Los sistemas que se consideran abiertos son aquellos en los cuales la sola condición de ciudadanos habilita para accionar en inconstitucionalidad, configurándose de esta forma, la figura de la “acción popular”⁵². Se trata de un

⁵² Uno de los temas a los cuales el gran jurista austríaco, Hans Kelsen, prestó atención fue el relativo a la acción popular, respecto de la cual hizo las consideraciones que indicamos a continuación: La más fuerte garantía consistiría, ciertamente, en autorizar una *actio populares*: así, el Tribunal Constitucional estaría obligado a proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción, en especial las leyes y los reglamentos, a solicitud de cualquier particular. Es de esta manera como el interés político que existe en la eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente la más radical satisfacción. No se puede, sin embargo, recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insostenible congestionamiento de procesos. Pero, sigue diciendo el autor, Sería muy oportuno acercar un poco el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante el Tribunal Constitucional, a una *actio populares*, permitiendo a las partes de un proceso judicial o administrativo interponerlo contra los actos de autoridades públicas –resoluciones judiciales o actos administrativos –en razón de que, aunque inmediatamente regulares, estos actos realizados en ejecución de una norma irregular, ley inconstitucional o reglamento ilegal. Aquí se trata no de un derecho de acción abierto directamente a los particulares, sino de un medio indirecto de provocar la intervención del Tribunal Constitucional: ya que supone que la autoridad judicial o administrativa llamada a tomar una decisión se adherirá a la opinión de la parte y presentará, en consecuencia, el pedido de anulación. (véase Hans Kelsen, “Las Garantías Jurisdiccionales de la Constitución”, Revista Dominicana de Derechos Procesal Constitucional, núm. 10, julio- diciembre, 2010. Pp. 38-39. (Traducción de Rolando Tamayo y Salmoran. Revisión de Domingo García Belaunde).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano⁵³ y el venezolano.⁵⁴

17. Respecto del sistema venezolano, conviene destacar que la figura de la acción popular tiene un origen pretoriano, en la medida que la Sala Constitucional de ese país la configuró a partir del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo contenido es el siguiente: *“Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”*.⁵⁵

18. Nos parece sumamente forzado el hecho de que la Sala Constitucional de Venezuela haya deducido la figura de la “acción popular” del contenido del texto transcrito, pues una simple lectura del mismo, evidencia que la legitimación de las personas físicas y jurídicas fue condicionada a que se demuestre *“(…) la afectación de derechos o intereses (…)*”. Entendemos que la referida sala en lugar de interpretar modificó el indicado texto, arrogándose facultades propias del Poder Legislativo.

⁵³ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 332. En los artículos 241.2, 241.4 y 241.5 de la Constitución colombiana se establece lo siguiente: *“Art. 241.2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de procedimiento en su formación. Art.241.4 Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 241.5 Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación”*.

⁵⁴ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 332-33. La acción popular que se predica en el sistema venezolano fue deducida del artículo del contenido del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo texto es el siguiente: *“Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”*

⁵⁵ Véase Alain Brewer Carías, La Justicia Constitucional (Procesos y Procedimientos Constitucionales), Editorial Porrúa, México e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2007, pp. 277-284



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19. Se trata de una grave situación, pues el texto de referencia no solo se refiere a las personas físicas, sino también a las morales, hipótesis donde resulta más difícil deducir la acción popular de un texto que prevé una condición precisa para que las personas tengan legitimación.

20. A modo de conclusión, en lo que concierne a esta parte de este voto, nos parece que hemos dejado claramente establecido que no existe un modelo único en materia de legitimación. Por otra parte, debemos destacar que el diseño del modelo es una facultad del constituyente derivado o del legislador ordinario, no del Tribunal Constitucional, órgano que debe limitarse a interpretarlo y darle contenido.

II. La Legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad en el sistema de justicia constitucional dominicano

La cuestión de la legitimación ha tenido una evolución particular en nuestro sistema, tanto en el orden normativo como en el orden jurisprudencial. A esta evolución nos referiremos en los párrafos que siguen.

A. Evolución normativa

21. En la Constitución de 1924, el constituyente consagró un sistema de control concentrado muy especial, el cual estaba previsto en el artículo 61.5, cuyo contenido es el siguiente:

Art. 61. Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: (...) 5. Decidir en primera y última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos, cuando fueren objeto



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de controversia entre partes ante cualquier Tribunal, el cual, en este caso, deberá sobreseer su decisión sobre el fondo hasta después del fallo de la Suprema Corte; y, en interés general, sin que sea necesario que haya controversia judicial, cuando se trate de leyes, decretos, resoluciones y reglamentos atentatorios a los derechos individuales consagrados por la presente Constitución.

22. En lo que concierne a la legitimación, cuestión que es la que nos concierne, cabe destacar que, por una parte, de la exégesis del texto transcrito se desprende que, como regla general, debía existir un caso previo para que se pudiera cuestionar la constitucionalidad de la norma ante la Suprema Corte de Justicia y, por otra parte, que cualquier persona estaba legitimada para accionar en inconstitucionalidad cuando el fundamento de la acción fuere la violación a un derecho individual.⁵⁶

23. Este sistema guarda relación con el sistema actual, al menos en lo que concierne a la condición habilitante de las personas para accionar en inconstitucionalidad, pues la invocación de la violación a un derecho individual pudiera tipificar el “interés legítimo y jurídicamente protegido” a que se refiere el artículo 185 de la Constitución vigente.

24. Un elemento que nos parece interesante y pertinente, a propósito de la tesis que defendemos en este voto salvado, lo constituye el hecho de que el constituyente deslindó de manera precisa el requisito que debía acreditar una persona para estar habilitada para apoderar a la Suprema Corte de Justicia de una acción de inconstitucionalidad. Esta visión del constituyente dominicano se ha mantenido invariable en el tiempo, pues como veremos en los párrafos que

⁵⁶ Véase Hermógenes Acosta de los Santos, *El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución*, Editora Búho, Universidad APEC, República Dominicana, 2010, pp.217-224



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

siguen, en las dos reformas constitucionales que analizaremos se han previsto requisitos respecto de la legitimación de los particulares.

25. En la reforma constitucional de 1994, el control concentrado de constitucionalidad estuvo regulado en el artículo 67.1, texto constitucional en el que se establecía que:

Art. 67.- Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: 1.- Conocer en única instancia de las causas penales seguidas al Presidente y al Vicepresidente de la Republica, a 10s Senadores, Diputados, Secretarios de Estado, Subsecretarios de Estado, Jueces de la Suprema Corte de Justicia, Procurador General de la Republica, Jueces y Procuradores Generales de las Cortes de Apelación, Abogado del Estado ante el Tribunal de Tierras, Jueces del Tribunal Superior de Tierras, a 10s miembros del Cuerpo Diplomático, de la Junta Central Electoral, de la Cámara de Cuentas y 10s Jueces del Tribunal Contencioso Tributario; y de la constitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada. (...)

26. Según el texto transcrito, la legitimación de las personas también fue condicionada, aunque en esta ocasión el constituyente fue menos preciso que en la reforma anterior, ya que, como puede apreciarse utilizó la expresión “cualquier parte interesada”. Esta situación dio lugar a la producción de una jurisprudencia carente de uniformidad, lo cual quedará evidenciado en el análisis que se hará más adelante.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

27. Actualmente y a partir de la revisión constitucional de 2010, la expresión “cualquier parte interesada” fue sustituida por la expresión “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”, según se establece en el artículo 185 de dicha Constitución.

28. Como se aprecia, en las tres reformas constitucionales en que se ha previsto el control concentrado de constitucionalidad la legitimación de los particulares ha sido condicionada al cumplimiento de requisitos determinados.

B. Evolución jurisprudencial

En esta parte del voto salvado analizaremos los criterios jurisprudenciales adoptados por la Suprema Corte de Justicia respecto de la legitimación de las personas para accionar en inconstitucionalidad durante el tiempo que tuvo competencia en esta materia, es decir, en el período comprendido entre agosto de 1994 y el 23 de diciembre de 2011. Igualmente, se analizarán los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional en la materia a partir de la fecha en que fue instituido.⁵⁷

29. Durante la vigencia de la Constitución de 1994, podía accionar en inconstitucionalidad “cualquier parte interesada”, en adición al Presidente de la República, el Presidentes de la Cámara de Diputados y el Presidente del Senado.

30. La noción “cualquier parte interesada” fue interpretada por la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que tenía tal cualidad aquella que figurara como parte en una instancia administrativa o judicial o aquella que ha sufrido

⁵⁷ . La designación de los primeros jueces del Tribunal Constitucional tuvo lugar el 23 de diciembre de 2011 y su juramentación el 28 de diciembre del mismo año.

Expediente núm. TC-01-2020-0008, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por Bartolomé Pujals y Lety Melgen el dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020), en contra de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un perjuicio a consecuencia de la ejecución de un acto emanado de uno de los poderes públicos en ejecución de una ley considerada inconstitucional.⁵⁸

31. Sin embargo, posteriormente el criterio expuesto fue variado de manera significativa, pues la Suprema Corte de Justicia no solo consideró como parte interesada a quienes cumplieran con algunos de los requisitos indicados en el párrafo anterior, sino a quienes justificaran tener un interés legítimo, directo y jurídicamente protegido, o a quienes actuaran como denunciadores de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia fuera grave y seria”.⁵⁹ A partir de este último criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

⁵⁸ En la sentencia de fecha 1 de septiembre de 1995, Boletín núm. 1018, de septiembre de 1995, la Suprema Corte de Justicia estableció en atribuciones constitucionales, lo siguiente: “**Considerando**, que de acuerdo a lo que dispone el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, el ejercicio de dicha acción en inconstitucionalidad pertenece al Presidente de la República, a los presidentes de una u otra Cámara del Congreso Nacional y a parte interesada hay que entender, en sentido estricto, aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional; que el ejercicio de la acción en inconstitucionalidad, por vía principal, contemplado por el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, podría dar lugar a que la ley en cuestión fuera declarada inconstitucional y anulada como tal, erga omnes, o sea frente a todo el mundo; que independientemente de esa acción la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto puede ser alegada como medio de defensa, por toda parte que figure en un proceso judicial, o promovida de oficio por todo tribunal apoderado de un litigio, y en este caso, la declaración de inconstitucionalidad será relativa y limitada al caso de que se trate;”

⁵⁹ En la sentencia dictada el 6 de agosto de 1998, Boletín Judicial núm. 1053, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:

Considerando, de otra parte, que en armonía con el Estado de Derecho que organiza la Constitución de la República y los principios que le sirvieron de fundamento al constituirse la sociedad dominicana en nación libre e independiente, entre ellos el sistema de control de la constitucionalidad por vía de excepción, hoy ampliado mediante la instauración en 1994, con el derecho a demandar la inconstitucionalidad de la ley por vía directa debe entenderse por "parte interesada" aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional, o que justifique un interés legítimo, directo y actual, jurídicamente protegido, o que actúe como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria;”



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

32. Pasado un tiempo, la Suprema Corte de Justicia retomó el criterio original, en la medida que declaró inadmisibles una acción de inconstitucionalidad incoada por un grupo de personas, en el entendido de que estas no eran partes interesadas⁶⁰. El cambio de criterio radicó en que en este caso el alto el tribunal no tomó en cuenta que los accionantes estaban denunciando una violación a la Constitución, contrario a lo que hizo en el caso referido en el párrafo anterior.

33. En la Constitución promulgada el 26 de enero de 2010, como ya se indicó, fue sustituida la noción “cualquier parte interesada” por “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Para la Suprema Corte de Justicia, el nuevo requisito de la legitimación de los particulares queda satisfecho cuando se demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio.”⁶¹ Es

⁶⁰ En la sentencia dictada el 18 de diciembre 2008, Boletín Judicial núm. 1777, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente: **Considerando**, que, ciertamente, como ha sido alegado en la especie, el Poder Ejecutivo estaba en el deber ineludible de someter el acto impugnado a la sanción del Congreso Nacional, de conformidad con nuestra normativa constitucional; que, sin embargo, cuando se demanda la inconstitucionalidad o la nulidad de uno de los actos comprendidos en el artículo 46 de la Carta Magna por el no cumplimiento de un trámite que debió ser agotado por ante el Poder del Estado correspondiente, sólo puede hacerlo el mismo órgano o poder a quien la propia Constitución le atribuye esa competencia; **Considerando**, que, en consecuencia, siendo una potestad exclusiva del Senado de la República y de la Cámara de Diputados aprobar o no el préstamo a que se contraen las acciones en inconstitucionalidad en cuestión, solamente los presidentes de esas cámaras pueden ser considerados, al tenor del artículo 67 inciso 1, de la Constitución de la República, como parte interesada y, por lo tanto, con calidad para ejercer dicha acción;

Considerando, que del estudio del expediente formado en la ocasión, resulta obvio que los impetrantes no ostentan la calidad de presidentes de las Cámaras Legislativas, situación específicamente prevista en el artículo 67 de la Carta Fundamental, para poder ejercer válidamente las acciones en inconstitucionalidad de que se trata, por lo que al no tener los impetrantes esa condición, procede que dichas acciones sean declaradas inadmisibles, por falta de calidad;”

⁶¹ En la sentencia dictada el 19 de mayo de 2010, Boletín Judicial núm. 1194, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:

Considerando, que la propia Constitución de la República establece en su artículo 185 que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias del Presidente de la República,

Expediente núm. TC-01-2020-0008, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por Bartolomé Pujals y Lety Melgen el dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020), en contra de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

decir, que para dicho tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

34. Por su parte, el Tribunal Constitucional interpretó la noción de “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”, en la misma línea que lo hizo la Suprema Corte de Justicia, en la medida que en cada caso analizaba la vinculación o relación que tenía el accionante con la norma cuestionada.

35. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional estableció que la accionante tenía legitimación para accionar, porque en su condición de ciudadano tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de una ley que regulaba el derecho a elegir y ser elegido.⁶² En otra especie, el tribunal estableció que la legitimación de una persona física estaba condicionada

(...) a que acredite un interés legítima y jurídicamente protegido. En este orden, cabe destacar que una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria la de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.⁶³

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;

Considerando, que en virtud del citado artículo 185 de la Constitución de la República los particulares tienen calidad para accionar en inconstitucionalidad cuando posean un interés legítimo y jurídicamente protegido;

Considerando, que una persona tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio;

⁶² Véase sentencia TC/0031/13

⁶³ Véase sentencia TC/0520/16



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

36. De gran relevancia es el precedente del Tribunal Constitucional, en el cual se desarrolla la tesis relativa a que cuando se trate de un interés difuso cualquier persona está legitimada para accionar en inconstitucionalidad⁶⁴.

37. En los precedentes señalados y en la totalidad de los casos resueltos en materia de control abstracto de constitucionalidad, el tribunal ha interpretado de manera coherente el texto de referencia, ya que en todos ellos se ha exigido la prueba de la exigencia del “interés legítimo y jurídicamente protegido”. Otra cuestión distinta es el rigor con que se ha evaluado la existencia del referido requisito, pues si nos atenemos a las estadísticas, en muy pocos casos se ha declarado inadmisibile, por falta de legitimación, una acción de inconstitucionalidad incoada por un particular, persona física o moral.

38. Los precedentes señalados en los párrafos fueron abandonados en la Sentencia núm. TC/0345/19. En el sentido, de que a partir de la indicada decisión el “interés legítimo y jurídicamente protegido” se presumirá cuando la acción de inconstitucionalidad la incoe un ciudadano dominicano. Mientras que las personas morales tienen que acreditar que están legalmente constituidas y demostrar que tienen un “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

39. Como se aprecia, en nuestro sistema ha quedado instaurada, por la vía pretoriana, la acción popular, es decir, que se ha operado un significativo cambio de precedente, con el cual no estamos de acuerdo, por las razones que explicamos en los párrafos que siguen.

⁶⁴ Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16

Expediente núm. TC-01-2020-0008, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por Bartolomé Pujals y Lety Melgen el dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020), en contra de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

III. Exposición de las razones que justifican este voto salvado

En la primera parte de este voto salvado tratamos algunas cuestiones generales respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, con la finalidad de facilitar la comprensión de las tesis jurídicas que estamos defendiendo. En esta segunda parte, analizaremos el criterio de la mayoría del tribunal y explicamos las razones por las cuales no compartimos dicho criterio.

A. El nuevo criterio de la mayoría del tribunal respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad

40. Durante el tiempo que el Tribunal Constitucional tiene en funcionamiento ha interpretado la noción “interés legítimo y jurídicamente protegido” de una manera muy flexible, pues en todos los casos hace esfuerzos extremos para reconocer la legitimidad de los ciudadanos, pero en ningún caso asumió la tesis relativa a que debía presumirse el “interés legítimo y jurídicamente protegido”, tesis que, como resulta obvio, supone instituir, de manera indirecta, la figura de “la acción popular”.

41. El contenido de la decisión mayoritaria que trajo consigo la aplicación de la tesis de la acción popular fue el siguiente:

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

65

42. Según este novedoso precedente, los ciudadanos dominicanos podrán acceder al Tribunal Constitucional por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad, sin necesidad de acreditar que tienen un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, pues este requisito se presumirá. En cambio, en lo concerniente a las personas morales o jurídicas, su legitimación estará condicionada a que demuestren que están legalmente constituida y a que exista un vínculo entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada. De manera que en lo que respecta a estas últimas personas no aplica la presunción.

43. No compartimos el referido precedente, en lo que concierne a presumir el interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de la persona física, porque entendemos que de la misma manera que las personas morales tienen que acreditar el referido requisito, también deben hacerlo las personas físicas, en la medida pues lo contrario implica modificar un precepto constitucional claro y

⁶⁵ Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2020-0008, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por Bartolomé Pujals y Lety Melgen el dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020), en contra de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

preciso, como lo es la parte *in fine* del artículo 185.1, tal y como lo explicaremos más adelante.

44. Para justificar el cambio de precedente, la mayoría del tribunal expuso en la sentencia que sentó dicho cambio los motivos que se desarrollan en los párrafos que copiamos a continuación:

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.⁶⁶

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-

⁶⁶ Véase párrafo núm.8, letra, l de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2020-0008, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por Bartolomé Pujals y Lety Melgen el dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020), en contra de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.*⁶⁷

*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 —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.*⁶⁸

45. De la lectura de los párrafos transcritos se pueden extraer los argumentos que sintetizamos a continuación:

- a. Según el criterio mayoritario, del estudio de los precedentes del Tribunal Constitucional se advierte la atemperación de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, con la intención de que los ciudadanos y las personas jurídicas legalmente constituida tengan la opción de fiscalizar la inconstitucionalidad de las normas, sin mayores complicaciones u obstáculos.
- b. La vaguedad e imprecisión de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, requiere la reorientación de su enfoque, en aras de ampliarlo, en aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e

⁶⁷ Véase párrafo núm.8, letra m de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

⁶⁸ Véase párrafo núm.8, letra n de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal y sobre los Procedimientos Constitucionales.

c. La acción directa de inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana que tiene su fuente en las cláusulas de soberanía popular y del Estado Social y Democrático de Derecho, previsto en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana.

B. Nuestra posición respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad

Esta parte del voto tiene dos secciones. En la primera analizo y respondo los argumentos desarrollados por la mayoría para justificar su tesis y en la segunda examino el acta núm. 54, de fecha 19 de octubre de 2009, levantada en una de las reuniones celebradas por la Asamblea Revisora de la Constitucional y en la cual se discutió la cuestión de la legitimación.

B.1. Análisis y respuesta a la tesis mayoritaria

En los párrafos que siguen explicaremos las razones por las cuales consideramos que la mayoría del tribunal modificó el artículo 185 de la Constitución, en lo relativo a la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, en lugar de interpretarlo como lo había hecho hasta la fecha de la sentencia que instituyó el cambio de precedente.

46. Respecto del primer argumento, estamos contestes con la mayoría de este tribunal en lo que concierne a que del estudio de los precedentes establecidos por el tribunal en materia de legitimación de las personas físicas y morales se advierte una notable atemperación de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido” orientado a facilitar el acceso al Tribunal



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad. Se trata de una línea jurisprudencial positiva, en la medida que corresponde al Tribunal Constitución darle contenido, en su condición de último intérprete de la constitucionalidad, a las disposiciones constitucionales, en aras de que se hagan realidad los fines de la justicia constitucional, como son la protección de los derechos fundamentales, la supremacía constitucional y la preservación y funcionamiento del orden constitucional.

47. La apertura exhibida por el tribunal en la materia tiene dos lecturas, desde mi punto de vista. Por una parte, evidencia el reconocimiento de que el acceso de las personas físicas y morales al Tribunal Constitucional por la vía de la acción en inconstitucionalidad fue condicionado por el constituyente a que se demostrara “un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Esta convicción es la que explica que en cada caso conocido en la materia se fiscalizara el cumplimiento del referido requisito procesal. Por otra parte, se evidencia una considerable flexibilidad al momento de establecer la acreditación del mencionado presupuesto procesal.

48. En este sentido, la referida línea jurisprudencia no debió servir de fundamento para deducir, muy forzosamente y sin necesidad, del texto constitucional la figura de la “acción popular”, sino para sustentar la inexistencia de dicha figura, pues de existir la misma, el Tribunal Constitucional no hubiera exigido, durante más de siete años, la acreditación del “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

49. Respecto del segundo argumento, en este la mayoría del tribunal sostiene que la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido” es “vaga e imprecisa”, y que por esta razón se hacía necesario reorientar el enfoque hecho hasta la fecha, con la finalidad de ampliarlo. La ampliación, como ya hemos



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

visto, consistió en presumir el requisito procesal indicado e instaurar pretorianamente la figura de la “acción popular”. Esta reorientación la sustentó la mayoría del tribunal en 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 sobre los Procesos Constitucionales.

50. Contrario a lo afirmado por la mayoría del tribunal, la expresión de referencia es muy precisa, pues alude a que todo accionante tiene que demostrar “un interés legítimo y jurídicamente protegido”, lo cual supone establecer el perjuicio que la aplicación de la norma cuestionada le causaría. Vaga e imprecisa era la expresión “cualquier parte interesada”, prevista en la parte *in fine* del artículo 61 de la Constitución anterior. Oportuna es la ocasión para que se reflexione sobre las razones por las cuales el constituyente de 2010 y el legislador de 2011, optó por no utilizar la expresión “cualquier parte interesada”.

51. Este cambio tuvo por finalidad, según veremos cuando analicemos los debates que tuvieron lugar en el seno de la Asamblea Revisora, evitar que se repitiera la experiencia vivida con la Suprema Corte de Justicia, cuando esta ejerció control de constitucionalidad e interpretó la expresión “cualquier parte interesada” como si se tratara de la figura de la “acción popular”.

52. No obstante el cambio de la expresión, la mayoría de este tribunal no ha tenido obstáculo para entender que en nuestro sistema existe “acción popular”, lo cual me parece que, con el mayor respeto que me merece dicho criterio mayoritario, que estamos en presencia de un desconocimiento de la decisión tomada por el constituyente derivado.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

53. La “reorientación” para ampliar el enfoque dado por el tribunal a la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido” se sustentó, como indicamos anteriormente, en 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.

54. Lo primero que llama la atención de esta tesis es que no se explica la relación que existe entre presumir el “interés legítimo y jurídicamente protegido” y dichos principios. Es decir, que no se indica la manera en que el constituyente desconoció los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad, al condicionar el acceso al Tribunal Constitucional de las personas físicas y morales.

55. Entendemos que el hecho de que el constituyente haya exigido a los particulares que demuestre un “interés legítimo y jurídicamente protegido” no viola los referidos principios, tal y como quedará evidenciado en los párrafos que siguen.

56. El principio de accesibilidad es uno de los tres componentes de la tutela judicial efectiva, siendo los dos restantes, el derecho a una decisión en un plazo razonable y el derecho a la ejecución de la sentencia. Para los fines de este voto, solo interesa el análisis del acceso a la justicia, el cual se concretiza cuando el ordenamiento contempla los mecanismos que permiten a las personas exigir sus pretensiones ante un tribunal.

57. Sin embargo, el principio de accesibilidad no supone, como parece entenderlo la mayoría de este tribunal, que el constituyente y el legislador deban



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

abstenerse de establecer requisitos procesales para accionar, pues lo contrario implicaría el desorden y la anarquía del sistema.

58. Obviamente, lo anterior no implica que entendamos que el constituyente y el legislador tengan la potestad de establecer requisitos procesales irracionales, sin sentido y que solo sirvan para entorpecer la administración de justicia. No, reconocemos que dicha facultad tiene límites y, en consecuencia, puede ser objeto de cuestionamientos.

59. El principio de accesibilidad no autoriza al Tribunal Constitucional a desconocer requisitos sustanciales de orden procesal establecidos por el legislador y, menos aún, si los mismos los previó el constituyente, como ocurre en la especie. La correcta aplicación de dicho principio se produce cuando el tribunal interpreta el “interés legítimo y jurídicamente protegido” al amparo de otros principios esenciales del sistema, como son el *pro homine* y *pro libertatis*. En esta dirección fue que se consolidó la línea jurisprudencia sobre la materia que hoy, lamentablemente, se está abandonando.

60. En efecto, una revisión de las sentencias dictadas en la materia permite advertir la flexibilidad mostrada por el tribunal al momento de verificar la acreditación del requisito del “interés legítimo y jurídicamente protegido”, con lo cual se estaba siendo respetuoso del principio de accesibilidad.

61. Respecto del principio de informalidad, entendemos que este tampoco impide que se establezcan requisitos para acceder ante un tribunal, pues este principio hace referencia a que no deben consagrarse formalidades innecesarias y que se constituya en un obstáculo para acceder a la justicia. Es importante tener en cuenta que los requisitos de admisibilidad, como el que nos ocupa, no son de pura forma, sino que están vinculados con principios esenciales del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sistema de justicia. Por otra parte, el principio de informalidad no debe interpretarse de la misma manera en todos los procesos constitucionales, ya que la naturaleza de los mismos difiere.

62. Así, por ejemplo, cuando se trata de la acción de inconstitucionalidad se exigen determinados requisitos que no aplican para la acción de amparo, ya que esta última es, esencialmente, informar. En este sentido, en la acción de inconstitucionalidad se exige, contrario a lo que ocurre en materia de amparo, el ministerio de abogado, así como que la instancia esté rigurosamente motivada, so pena de ser declarada inadmisibile, en aplicación de lo previsto en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

63. Respecto del principio de constitucionalidad, es oportuno destacar que el mismo hace referencia a la responsabilidad que tiene el Tribunal Constitucional y los tribunales del Poder Judicial de defender el principio de supremacía de la Constitución, lo que en modo alguno supone que sea necesario la implementación de la figura de la “acción popular” para que estos órganos puedan cumplir con dicha obligación.

64. Respecto de la efectividad, se trata de un principio referido a que los jueces deben conocer los procesos constitucionales imbuidos del deseo de proteger la integridad de la Constitución, los derechos fundamentales y el orden constitucional. En la especie que nos ocupa la aplicación del principio supone el respeto de un texto constitucional que, como el artículo 185, condiciona la legitimación de los particulares, en materia de acción directa de inconstitucionalidad, a que demuestren un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, no en modificar dicho texto.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

65. El tribunal actúa de manera efectiva, cuando interpreta con flexibilidad y bajo la orientación de los principios *pro homine* y *pro libertatis*, el requisito procesal de referencia, no presumiéndolo y estableciendo pretorianamente la figura de la “acción popular”, como erróneamente lo ha entendido la mayoría de este tribunal.

66. Respecto del tercer argumento, en este la mayoría del tribunal concibe la acción directa de inconstitucionalidad como un mecanismo de participación ciudadana que tiene su fuente en las cláusulas de soberanía popular y del Estado Social y Democrático de Derecho, previstas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana. Este argumento no se desarrolla, como ocurre con los demás que hemos analizado.

67. Para comprender correctamente el sistema de justicia constitucional dominicano y de cualquier otro país, no puede perderse de vista que no existen democracias directas, sino democracias representativas. Esto es lo que explica que, en la mayoría de los sistemas, si bien los ciudadanos tienen la posibilidad de incidir en los asuntos públicos no lo hacen directamente, sino a través de las autoridades que han elegido. Sus representantes. En el caso de la defensa de la supremacía de la Constitución lo hacen, vía el Presidente de la República, un número determinado de legisladores o el Defensor del Pueblo. De manera que estamos de acuerdo con la mayoría cuando afirma que el control de constitucionalidad fue previsto para que el ciudadano pueda defender la supremacía de la Constitución, sin embargo, el ejercicio de este derecho lo hace, generalmente, a través de sus representantes. No directamente.

68. En el sistema de justicia constitucional dominicano, como en la mayoría de los sistemas de justicia del Continente Americano, la legitimación del ciudadano para accionar en inconstitucionalidad está condicionado; mientras



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que en el Continente Europeo el ciudadano carece, generalmente, de legitimación. Todo lo cual se enmarca en la lógica, según la cual la participación directa del ciudadano en las decisiones públicas, es excepcional y, en consecuencia, requiere de una habilitación expresa del constituyente o del legislador.

69. La cláusula de la soberanía popular supone que el poder reside en los ciudadanos y que los representantes no son más que mandatarios. Sin embargo, mientras los representantes mantengan su mandato es a ellos a quienes corresponde tomar las decisiones políticas. Esto es lo que explica, por ejemplo, que la iniciativa legislativa no corresponda a cada uno de los ciudadanos, sino a los legisladores, Presidente de la República, Suprema Corte de Justicia y la Junta Central Electoral. De la misma manera que no se viola el principio de soberanía popular porque un solo ciudadano no pueda introducir un proyecto de ley de manera directa, tampoco se viola dicho principio porque se condicione la legitimación de los particulares a que demuestre un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como de manera expresa lo estableció el constituyente dominicano.

70. La Constitución vigente consagra la iniciativa legislativa popular, lo cual supone una modalidad de ejercicio de democracia directa. Esto no existía hasta el 26 de enero de 2010, fecha de proclamación de la actual Constitución. Pero esto no significa que la inexistencia de dicha figura implicara una violación al principio de soberanía popular. Es incuestionable que según este principio todo el poder reside en el pueblo, pero en las democracias que existen en el mundo dicho poder se ejercer por la vía de la representación, a menos de que, insistimos, haya una habilitación expresa por parte del constituyente o del legislador, verbigracia la iniciativa popular o el referendo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

71. En el caso particular de la República Dominicana, el principio de la representación está claramente delimitado. En efecto, en el artículo 2 de la Constitución se establece que: *“La soberanía popular reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o de forma directa en los términos que establece esta Constitución y las leyes”*. No cabe dudas, que la representación es la regla y la participación directa en las decisiones política es la excepción. Esto supone, como ya hemos indicado, que la participación directa de los ciudadanos requiere de una habilitación constitucional o legal.

72. En este orden, un sistema de justicia constitucional que solo habilite a determinados órganos políticos para accionar en inconstitucionalidad como existe en la mayoría de los países del Continente Europeo, no viola el principio de soberanía. Si el principio de soberanía popular no se viola cuando el ciudadano no puede acceder directamente al Tribunal Constitucional, menos se viola en los sistemas de justicia constitucional que, como el dominicano, no impide dicho acceso, sino que lo condiciona a la acreditación de un requisito carente de complejidad y que el Tribunal Constitucional podía interpretar de manera flexible, como precisamente lo hizo durante más de siete años.

73. En otro orden, es cierto que cualquier violación constitucional incide negativamente en los ciudadanos, pero también es cierto que no todas las violaciones tienen el mismo nivel de incidencia. Esta diferencia fue la tomada en cuenta para condicionar la legitimación de los ciudadanos y es aquí donde reside la justificación de la exigencia del “interés legítimo y jurídicamente protegido”. En la lógica del sistema, las violaciones constitucionales que no conciernen directamente al ciudadano, este no puede cuestionarla directamente sino a través de sus representantes y aquellas que les afectan directamente puede cuestionarla sin intermediario.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

74. Como se aprecia, el condicionamiento de la legitimación de los particulares a que demuestre el interés legítimo y jurídicamente protegido, no se debe a que los redactores de la Constitución tuvieran una mentalidad civilista como frecuentemente se repite. Nada de eso, pues la realidad es que su explicación hay que buscarla en la esencia misma de la democracia representativa.

75. La mayoría del tribunal también fundamenta su tesis en la Cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho. En este orden, se asume que el hecho de que el Constituyente haya definido la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derecho⁶⁹, le cierra la posibilidad de condicionar el acceso de los ciudadanos al Tribunal Constitucional y menos aún prohibirle dicho acceso.

76. En otras palabras, lo que se plantea es que, si el constituyente consagró dicha cláusula, por vía de consecuencia, queda obligado a instaurar la figura de la “acción popular” y que, en la eventualidad de que no ocurra así, los Tribunales Constitucionales quedan habilitados para establecerla pretorianamente. Nosotros consideramos que se trata de una tesis absolutamente incorrecta, por las razones que explicamos a continuación.

77. La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho tiene su origen en el constitucionalismo occidental alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Lander y quedando consolidada con su incorporación en la Ley Fundamental

⁶⁹ Según el artículo 7 de la Constitución: “*La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos*”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Bon, en el artículo 20.1, en el cual se define a la República Federal de Alemania como un Estado “federal, democrático y social”.⁷⁰

78. De manera que se trata de una cláusula que nace del constitucionalismo social alemán y resulta que en el sistema de justicia constitucional de ese país no existe la figura de la “acción popular”, un dato relevante que debió valorar la mayoría del Tribunal antes de pretender justificar la creación pretoriana de la referida figura procesal en dicha cláusula.

79. Ahora bien, ¿Cuál es el significado de esta cláusula? Sobre esta cuestión se afirma que ella constituye uno de los rasgos que diferencia el Estado democrático posterior a la Primera Guerra Mundial de su forma de manifestación anterior, pues, se entiende que aunque el Estado es, desde el origen de la sociedad, producto del contrato social, y en consecuencia, los individuos fueron convertidos en ciudadanos, históricamente fue un poder representativo de solo una parte de la sociedad, en la medida de que producto de los mecanismos de restricción del sufragio o de las manipulaciones electorales, la mayor parte de la sociedad estuvo excluida del proceso político.⁷¹

80. La democratización y socialización del Estado fue el producto de un proceso que inició a finales del siglo XIX, con la incorporación al proceso político de una nueva clase social representada políticamente por los partidos obreros, fundamentalmente los partidos socialistas, y con la extensión progresiva del sufragio. Esta evolución transformó el Estado formalmente democrático y en un verdadero Estado Social y Democrático de Derecho, es decir, un Estado garantista del individuo frente al poder y en el intercambio con los demás ciudadanos; pero también un Estado comprometido con la promoción

⁷⁰ Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145

⁷¹ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del bienestar de la sociedad y de manera muy especial con aquellos sectores más desfavorecidos.⁷²

81. Actualmente los Estados de los países democrático se ocupan no solo de garantizar los derechos de los ciudadanos frente al Estado y los particulares, sino también de satisfacer las necesidades sociales, es decir, que en estos países pueden definirse como Estados Sociales y Democráticos de Derecho, lo cual no significa que, como lo pretende la mayoría de este tribunal, que el constituyente y el legislador de dichos países esté obligado a implementar la figura de la “acción popular” y que de no hacerlo inobserva la referida cláusula.

82. Todo lo contrario, en la mayoría de estos sistemas no existe la “acción popular”, ya que el acceso de los ciudadanos al tribunal por la vía de la acción de inconstitucionalidad, en algunos casos está prohibido y, en otros casos, está condicionado.

B.2 El constituyente de 2010 excluyó expresamente la “acción popular”

83. Para que no quede dudas de que el constituyente dominicano excluyó deliberadamente la figura de la “acción popular” en materia de acción directa de inconstitucionalidad, en los párrafos que siguen analizaremos el acta núm. 54, levantada en la sesión de la Asamblea Revisora de la Constitución celebrada en fecha 19 de octubre de 2009, y en la cual fue discutida la cuestión relativa a la legitimación de los particulares.

84. En esta sesión los representantes de los dos partidos mayoritarios, (en ese momento): el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido

⁷² Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149

Expediente núm. TC-01-2020-0008, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por Bartolomé Pujals y Lety Melgen el dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020), en contra de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Revolucionario Dominicano (PRD) propusieron respecto del Tribunal Constitucional lo que copiamos a continuación:

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 instancias del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo. 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares. 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.

85. Hecha la propuesta anterior, se inició el debate, el cual se centró en lo relativa al requisito previsto para que los particulares pudieran acceder al Tribunal Constitucional, por la vía de la acción de inconstitucionalidad. En este orden, en dicho debate destacan la intervención de la asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández; así como la del asambleísta Julio César Valentín Jiminián. La primera propugnó por una legitimación incondicionada de los ciudadanos, es decir, por lo que se conoce como la “acción popular”, mientras que el segundo defendió la propuesta de los partidos mayoritarios, en la cual, como ya hemos indicados, la legitimación de los particulares se condicionaba a que demostraran un “interés jurídico y legítimamente protegido”. Las posiciones de ambos asambleístas se copian a continuación y luego se analizan.

86. El texto de la intervención de la asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández es el siguiente:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández: “Presidente, mire, en el artículo que es el artículo relativo a los derechos de ciudadanía, la Asamblea determinó eliminar el numeral 7), que establecía como un derecho de ciudadanos demandar la inconstitucionalidad de las normas o actos jurídicos de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley. Aunque muchos asambleístas no lo quieran reconocer, eliminar eso constituye una disminución al derecho de una garantía fundamental y mucho más en una Constitución que pretende tener un Estado social, democrático y de derecho. Si nosotros en el numeral 1) mantenemos que la acción directa en inconstitucionalidad de la ley sólo la pueden demandar el Presidente de la República, los Presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara del Congreso, el Presidente de la Suprema o el Defensor del Pueblo o las personas que tengan un interés jurídicamente protegido en esta Constitución, humildemente a mí me parece que eso es una limitación y es una elitización de la materia constitucional, ¿por qué?, porque los presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los legisladores, somos parte interesada porque nosotros hacemos la ley. Entonces, hacemos una ley y si uno de nosotros, o una tercera parte, la considera inconstitucional pudiéramos ir a la instancia en una acción directa. Ahora, a mí no me parece justo el que un ciudadano, para ir al Tribunal Constitucional, tenga que probar que tiene un interés jurídicamente protegido, porque la condición de ciudadano tiene que ser inherente al derecho de incoar la acción en inconstitucionalidad, como lo previó la Constitución reformada en el 1994, y como lo estableció la Suprema Corte de Justicia en el 1998. Por lo que, yo creo que en ese texto lo primero que debe tener el derecho de demandar la inconstitucionalidad por vía directa ante el Tribunal Constitucional es todo ciudadano, porque no tenemos en esa condición que demostrar que tenemos el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

otra vez, creo que es lo jurídicamente justo, y el único mecanismo que restablece el daño que se hizo cuando se eliminó del artículo 50 la prerrogativa ciudadana de incoar de manera directa la inconstitucionalidad de toda norma o todo acto jurídico. El que tenga oídos para oír, que oiga, y el que no, que se haga el sordo”.

87. Mientras que el texto de la intervención del asambleísta Julio Cesar Valentín Jiminián es el siguiente:

Asambleísta Vicepresidente en funciones de Presidente, Julio César Valentín Jiminián: “*Quiero fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana y la posición que hemos consultado y que respaldará el Partido Revolucionario Dominicano. El Partido Reformista no está presente, excepto el presidente de la Comisión de Verificación, Frank Martínez, y quiero al momento de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana, sí, está también Félix Vásquez, quiero además de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana desmontar lo que estimo es un error y es querer decir, querer afirmar, que un Estado social y democrático de derecho supone la premisa de que de manera abierta cualquier ciudadano, aún sin interés legítimo, pueda intentar una acción directa en inconstitucionalidad, y esa afirmación es falsa de toda falsedad, no es una prerrogativa sine qua non que para que un Estado sea social y democrático de derecho deba establecerse la acción popular en inconstitucionalidad. Ni estuvo fijada en la Constitución de 1994, interpretada antojadizamente por la actual Suprema Corte de Justicia en ocasión de discutirse lo que fue la aprobación de ambas cámaras legislativas de la ley de la judicatura; hicieron una interpretación declarando inconstitucional a partir de una acción que intentó una*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

organización de la sociedad civil, posición que algún tiempo después, una decena de años después, modificaron estableciendo qué pretendió el legislador cuando dijo 'cualquier parte interesada'. España es un Estado social y democrático de derecho y el constitucionalismo iberoamericano de hoy, incluyendo todas las reformas que se han hecho a principios del Siglo XXI y todas las que se hicieron en la última década del Siglo XX...yo les pido que me escuchen, como yo escuché. En todas las constituciones de Iberoamérica, en todas, excepto en la colombiana, en ninguna existe lo que aquí se ha pretendido vender como una acción popular en inconstitucionalidad y que su no incorporación sería un acto de retroceso, ¡falso de absoluta falsedad!, ¡a nosotros no nos van a sorprender!; que sea un derecho de cualquier ciudadano o de cualquier asambleísta defender ese criterio, ¡perfecto!, pero no hay tal regresión, porque la regresión es conforme o de acuerdo a lo que tenemos en la actualidad. Regresión o retroceso sería si no estuviésemos ampliando las atribuciones o derechos; es avance porque estamos desmontando esa atribución a la Suprema Corte de Justicia, cargada de responsabilidades administrativas, cargada de un sinnúmero de recursos de casación, cargada de una cantidad de recursos o de acciones en inconstitucionalidad no falladas, ahora tendremos una justicia constitucional pronta y adecuada. Si Francia es un Estado social y democrático de derecho y no tiene la acción popular; si Holanda es un Estado social y democrático de derecho y no tiene acción popular; Suecia es un Estado democrático y de derecho y todos los Países Bajos, que son los de mayor configuración y tradición democrática aún en los momentos de mayores traumas autoritarios del mundo, esos países se mantuvieron en una actitud y una defensa enorme de los principios democráticos. En consecuencia, establecer que no establecer la acción directa en inconstitucionalidad como una atribución o como una acción



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

popular es una negación de principios elementales del Estado social y democrático de derecho, nosotros le decimos: ¡no es verdad!, se puede establecer, pero no es ése el argumento más razonable. Segundo, España, que es el Estado del cual nosotros tenemos mayores influencias en nuestra tradición constitucional en los últimos tiempos sólo permite la acción en inconstitucionalidad en dos casos; la acción directa la tienen reservada las autonomías, las Cortes Generales, es decir, el Tribunal, el Congreso, otros órganos del Estado y cuando son derechos difusos que sólo son dos, aquí son más, sólo dos: derechos urbanísticos y derechos medioambientales. Lo que aconteció con el tema de la cementera cualquier ciudadano del país podía intentarlo, si el Presidente de la República Dominicana, sea quien sea, mañana dispone que la zona colonial se transfiera a una institución extranjera, turística, para explotar esta zona que es patrimonio cultural e histórico de la República Dominicana, cualquier ciudadano, sin demostrar que tiene interés legítimo, sólo por ser un derecho difuso tiene derecho a intentar acción directa en inconstitucionalidad. Cualquier ciudadano tiene derecho a intentar una acción directa en inconstitucionalidad si alguna empresa privada, si el propio Estado, si una concesión atenta contra un recurso natural, puede, perfectamente cualquier ciudadano intentar una acción directa en inconstitucionalidad. ¿Avance o retroceso?, ¡irrefutable avance! Cuando aquí se habla de que uno de los derechos difusos es la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y de la flora, una actuación que ponga en riesgo la zona endémica de los bubies en la isla contigua a Montecristi, cualquier ciudadano puede intentar una acción directa si el Estado o cualquier órgano toma una determinación mediante un acto e intentar la acción directa, popular, ante el Tribunal Constitucional. Estamos avanzando, probablemente no en los propósitos que todos soñemos, pero la mejor ley, aprendí, en los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*primeros años de mi ejercicio como legislador, no es la que yo pretendo, sino la que es materialmente posible en un momento histórico determinado. Cuando la preservación del patrimonio cultural, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio histórico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio urbanístico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio artístico nacional, otro derecho difuso; la preservación arquitectónica y arqueológica, otro de los derechos difusos. ¡No es verdad que son sólo tres derechos difusos que estamos estableciendo!, tenemos derechos difusos y por tanto el derecho a la potestad de cualquier ciudadano a intentar una acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué?, si la Constitución del año 1994 pretendía establecer que era un derecho de todo ciudadano la acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué razón estableció al Presidente de la República con facultad?, él es un ciudadano, ¿Por qué estableció al presidente de ambas cámaras legislativas?, él es un ciudadano, (a viva voz se escuchó a la **asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández** decir: ‘Son ciudadanos especiales’) ahora le estamos estableciendo el Defensor del Pueblo, pero además de eso, además de los presidentes de las cámaras legislativas, que como en el caso actual, los presidentes de las cámaras legislativas son del mismo partido del Presidente de la República, se le está atribuyendo la potestad de la acción directa en inconstitucionalidad, ¿saben a quién?, a un tercio, a la minoría que haya advertido en el Parlamento: ‘ésa ley que pretenden aprobar es inconstitucional y sólo la irracionalidad de la mayoría puede imponerla’, si la impone la mayoría partidaria tiene derecho no sólo el Presidente, como dice la Constitución del 1994, sino una minoría que fue aplastada y no fue escuchada en la discusión constitucional, ¿es avance o retroceso?, ¡improtestable avance!, ¡improtestable! Y no es verdad que se quiere elitizar, no es verdad que se quiera ‘elitizar’, como*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se busca, probablemente, algún titular en el día de mañana no lo podemos permitir, porque aquí no hay ni malos ni buenos legisladores, aquí no hay ni patriotas, ni antipatriotas, aquí nosotros, como hicieron los españoles en el año 1978, fueron capaces de asumir, cada partido, para ajustar una Constitución que les permitiera la vida pacífica en democracia después de la transición de esa prolongada dictadura de Franco, fueron a votar por las posiciones partidarias y tienen una Constitución a la que se le movilizaron millones de personas en contra, diciendo: 'Ésta no es mi Constitución', afortunadamente es la minoría la que está con esas 'voces agoreras' en República Dominicana, minoría que respetamos, fragmentos que respetamos y aceptamos su movilización y su protesta, pero esta Constitución, que hoy aprobamos, y ese Tribunal Constitucional, en esa fórmula, es correcta. Apoyamos la propuesta de Pelegrín Castillo de que los estados de excepción no deben estar revisables en inconstitucionalidad por los traumas que puede generar. Creemos el Tribunal, pero no hagamos de este Tribunal Constitucional un espacio institucional para dioses, sino para seres humanos que van a arbitrar, que van a conocer en la jurisdicción lo relativo a una acción que contraríe la Constitución de la República. Si en el año 1994 se hubiera querido decir que fuera abierta la acción en inconstitucionalidad, como sólo existe en dos países del mundo, en Colombia, y en ese país que después de la Segunda Guerra Mundial se ha ganado el título de una de las democracias más configuradas, que es Alemania, esa Alemania de post-guerra ha configurado toda una estructura legal, constitucional e institucional que le dice 'no más a aquellos resabios autoritarios del pasado'. Hoy nosotros queremos invitar a esta Asamblea a votar por la siguiente posición: primero, en cuanto al artículo 189, planteamos que el texto diga lo siguiente: 'Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria'. Es decir, que ahí sólo se está agregando una 'y', es el mismo texto. Apoyamos la Comisión. Al 190. La propuesta del Partido de la Liberación Dominicana, suscrita por el Partido Revolucionario Dominicano, dice: '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 instancias del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo. 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares. 4) Cualquier otra materia que disponga la ley'. ¿Por qué estamos estableciendo 'cualquier otra materia que disponga la ley'? ¡Señores, para no trancar el juego! ¿Por qué todas las potestades, todas las atribuciones, los legisladores que fueron a la Asamblea Nacional en el año 2009 le tuvieron que decir a los legisladores de las próximas décadas, a los valores democráticos variables de las futuras generaciones tenemos que decirles todas las atribuciones?, déjenles algo a los legisladores del futuro. En consecuencia, particularmente yo entiendo que en algún momento se va a incorporar los recursos de apelación contra las acciones de amparo, yo lo creo, en un mes, en dos meses, en cinco meses, en diez meses, pero cualquier otra atribución que se vea en el futuro (...)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

88. Del contenido de los párrafos transcritos se advierte claramente que en el seno de la Asamblea Revisora de la Constitución se discutió ampliamente la cuestión de la legitimación para accionar de los ciudadanos. Esta constancia es muy importante, porque demuestra que el modelo seguido en materia de legitimación para accionar en inconstitucionalidad se consagró en la Constitución de manera reflexiva, es decir, que hubo una decisión consciente y deliberada.

89. De manera que en el seno de la Asamblea Revisora de la Constitución tuvo lugar un debate orientado a determinar cuál de los modelos debía seguirse. Recuérdese que, como lo indicamos en la primera parte de este voto, desde nuestro punto de vista los modelos son tres: el cerrado, exclusión de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, semiabierto, reconocimiento condicionado de la legitimación de las personas y, el abierto, en el cual la sola condición de ciudadano habilita para accionar en inconstitucionalidad, es decir, “acción popular”.

90. La evidencia de que se produjo un debate consciente respecto del modelo que debía seguirse en la materia que nos ocupa, la constituye la intervención de otro de los asambleístas, el diputado Rafael Porfirio Calderón Martínez, pues este afirmó de manera precisa que

Ahora, os toca determinar si nos acogemos a mantener el criterio de un interés jurídicamente protegido, que ya hay jurisprudencia, o si decidimos generar un ambiente donde cualquier ciudadano pueda accionar en el control concentrado, que es lo que estamos discutiendo ahora, el control concentrado, si pudiera, para que luego se determine su calidad, porque los tribunales evalúan ciertamente la competencia y la calidad de quienes intervienen. En esa tesitura, honorables



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

asambleístas, pienso que es prudente qué dadas las experiencias acumuladas a partir del 1994, con el control concentrado, fijemos un criterio hacia futuro para poder evaluar el criterio que hoy se presenta en el artículo 190.

91. Dicho lo anterior, sintetizaremos las posiciones de los referidos asambleístas. En este orden, Bonilla Hernández indicó que condicionar la legitimación de las personas a que acrediten un “interés legítimo y jurídicamente protegido” no es coherente con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, pues según ella el derecho a accionar en inconstitucionalidad es un derecho de ciudadanía. Esta posición fue rebatida por el asambleísta Valentín Jiminián, quien destacó que el hecho de que la República Dominicana se haya definido como un Estado Social y Democrático de Derecho no obliga al constituyente a consagrar la figura de la “acción popular”.

92. Lo que en definitiva plantea el asambleísta Valentín Jiminián es que nada impide que en un Estado Social y Democrático de Derecho se adopte una modalidad de legitimación distinta a la de la “acción popular”, como lo han hecho la mayoría de los países del mundo. Nosotros entendemos que esta es la posición correcta, por las razones que ya hemos explicado y a las cuales nos remitimos.

93. No cabe dudas de que la posición defendida por el asambleísta Valentín Jiminián, no solo es la correcta, sino que, además, fue apoyada mayoritariamente por los demás los asambleístas, pues es importante tener en cuenta que el artículo 185 de la Constitución donde se consagra la cuestión de la legitimación obtuvo 99 votos de un total de 114 asambleístas. A lo anterior hay que agregar que cuando fue discutido el texto relativo a los derechos de los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ciudadanos, se propuso incluir entre los mismos la prerrogativa de accionar en inconstitucionalidad, propuesta que no fue acogida, ya que el texto que rige la materia, artículo 22 de la Constitución vigente, no lo contempla.⁷³

94. Por otra parte, en el artículo 28.2 del proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales se establecía la presunción del “interés legítimo y jurídicamente protegido”, aspecto este que fue eliminado, pues la ley vigente sobre la materia no contempla dicha presunción. En efecto según el indicado texto:

(...) 2. En las acciones dirigidas contra leyes, reglamentos y disposiciones normativas dictadas por los poderes públicos, órganos constitucionales u otras autoridades se presume que toda persona tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido en tanto eventual destinatario de la norma atacada en inconstitucionalidad. Los mismos se presumen tener un interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar directamente en inconstitucionalidad. Si los actos cuestionados vulneran derechos colectivos y del medio ambiente o intereses colectivos y difusos tendrán interés para accionar las mismas personas legitimadas para interponer acciones de amparo colectivos.

⁷³ El texto relativo a los derechos de ciudadanía fue discutido en la sesión de la Asamblea Revisora de fecha 29 de septiembre de 2009 y, según se indica en el acta núm. 045, levantada en la referida fecha, en la propuesta hecha por la comisión verificadora sobre el tema se consideró el derecho a accionar en inconstitucionalidad como uno de los derechos de ciudadanía. Sin embargo, el asambleísta Alejandro Montas solicitó que se excluyera dicho derecho, solicitud que fue acogida, con una votación de 112 votos a favor y 48 en contra. Actualmente los derechos de ciudadanía están consagrados en el artículo 22 de la Constitución, texto según el cual: “Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; 2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo; 3) Ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes; 4) Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto; 5) Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

95. El hecho de que el constituyente haya rechazado la idea de considerar entre los derechos de ciudadanía el derecho a accionar en inconstitucionalidad e igualmente, el hecho de que el legislador haya descartado la idea de presumir el “interés legítimo y jurídicamente protegido”, constituyen elementos que despejan la más mínima duda respecto de que la figura de la acción popular es extraña a nuestro sistema de justicia constitucional. En este orden, la línea jurisprudencial, que ahora se abandona (revisión de la legitimación de los particulares, de manera casuística) es la correcta.

96. Respecto de esta cuestión, Alan Brewer Carías ha sostenido que al condicionarse el acceso de los particulares al Tribunal Constitucional por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad a la acreditación de un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, quedó eliminada

(..) toda posibilidad de que la acción en inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela. A tal efecto, en el Proyecto enviado al Senado por el Presidente de la República 2010 (art. 99), se disponía que frente a los actos normativos se presumía siempre que toda persona tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido, con lo que la acción de inconstitucionalidad contra los actos normativos, se configuraba como una acción popular, pudiendo cualquier persona interponerla. No estableciéndose en el texto de la Ley Orgánica esta presunción legal, es forzado que se interprete que todo ciudadano siempre tiene “interés legítimo” en la constitucionalidad de los actos estatales, y que dado el principio



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*constitucional de la supremacía, se presume que por ello ese interés en la constitucionalidad está “jurídicamente protegido”.*⁷⁴

97. En este mismo orden, cuando estudiamos el tema de la legitimación en el proyecto de reforma constitucional, planteamos la conveniencia de que el constituyente recogiera en el texto constitucional la figura de la “acción popular”⁷⁵, lo cual, como sabemos, no ocurrió. Luego de aprobada la reforma constitucional fuimos partidarios de que el Tribunal Constitucional interpretara la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como si se tratara de la figura de la acción popular.⁷⁶

98. Nuestra posición estuvo motivada en el dato estadístico relativo a que las acciones que se habían incoado hasta la fecha provenían de particulares y no del Presidente de la República ni de los Presidentes de las Cámaras del Congreso. A partir de esta realidad consideramos la necesidad de una interpretación flexible del texto de referencia, posición a la cual no renunciamos, pero sin llegar al extremo de presumir el interés legítimo y jurídicamente protegido e instaurar pretorianamente la acción popular.

99. No hay necesidad de que el Tribunal Constitucional desconozca la voluntad expresa del constituyente, instaurando pretorianamente la “acción popular”. Lo correcto es que se continúe con la línea jurisprudencial orientada a verificar en cada caso, pero de manera flexible, la acreditación del interés legítimo y jurídicamente protegido”.

⁷⁴ Allan Brewer Carías. “El Sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (2011)”. VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional. Tomo I. Santo Domingo, pp.313.

⁷⁵ Véase Hermógenes Acosta de los Santos, “La reforma constitucional en la República Dominicana”, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, núm. 11, enero-junio, 2009, pp. 275-299, particularmente la p. 294

⁷⁶ Hermógenes Acosta, El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución”, Editora Búho, S.A., Santo Domingo, República Dominicana, 2010, pp. 260-270, particularmente véase p. 268



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

100. No me parece que en el sistema de justicia constitucional vigente en nuestro país pueda implementarse la figura de la “acción popular” sin modificar el artículo 185 de la Constitución, pues si bien es cierto que todos los ciudadanos tenemos un derecho fundamental a la supremacía de la Constitución, no menos cierto es que una cosa es ser titular de este derecho y otra muy distinta es el derecho a acceder directamente y sin condiciones al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad.⁷⁷

Conclusiones

En el sistema de justicia constitucional dominicano el constituyente optó por el modelo semiabierto, en materia de legitimación de los particulares para acceder al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad. La elección del referido modelo se evidencia en el contenido de la parte in fine del artículo 185.1, de la Constitución, texto que condiciona la legitimación de los particulares a que acrediten un “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

Del contenido del acta levantada en la sesión celebrada por la Asamblea Revisora, en particular de la núm. 54, de 9 de octubre, de 2009, se advierte que el tema que nos ocupa fue debatido ampliamente, pues tal y como se explica en el desarrollo de este voto salvado, hubo propuesta en el sentido de que se reconociera el derecho a accionar a todos los ciudadanos, por la sola condición de ser ciudadano, es decir, que se propugnó por la instauración de la figura de la “acción popular”. Pero esta tesis no prosperó, en la medida que, como

⁷⁷ Eduardo Jorge Prats considera que frente a las leyes inconstitucionales existe un derecho implícito a la supremacía constitucional. Véase *Derecho Constitucional, Jus Novum*, Santo Domingo, República Dominicana, volumen I, pp.530-532, en particular la p. 532. En este mismo sentido Cristóbal Rodríguez Gómez sostiene que en la lógica del control de constitucionalidad todos somos interesados en reclamar el respeto de la supremacía de la Constitución, véase *Constitución Comentada*, 2015, pp. 404-405.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

indicamos anteriormente, una mayoría abrumadora de los asambleístas (99 de 114 que asistieron a la referida sección del 9 de octubre de 2009) prefirieron el modelo semiabierto, al cual ya nos hemos referido.

De manera que hubo una posición clara y expresa del constituyente dominicano de no consagrar la figura de la “acción popular”. En este mismo orden, es importante destacar que, por una parte, de los derechos de ciudadanía que se contemplaban en el proyecto de reforma constitucional fue eliminado el derecho a accionar en inconstitucionalidad y, por otra parte, en el proyecto de ley orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales, artículo 28.2, se establecía que el “interés legítimo y jurídicamente protegido” se presumía, lo que suponía que el accionante no tenía que acreditarlo. Esta presunción tampoco fue aprobada.

Todo lo anterior despeja la más mínima duda respecto de que en nuestro sistema de justicia constitucional no existe la figura de la “acción popular”, razón por la cual el Tribunal Constitucional debió seguir examinando en cada caso si el accionante tenía “interés legítimo y jurídicamente protegido”, tal como lo hizo durante más de siete años. Presumir el “interés legítimo y jurídicamente protegido” y, en consecuencia, establecer pretorianamente la “acción popular”, constituye un desconocimiento del artículo 185.1 de la Constitución.

El tribunal no debió abandonar la línea jurisprudencial que articuló desde sus orígenes, ya que ésta le permitió facilitar el acceso de los particulares al Tribunal Constitucional, interpretando flexiblemente el referido texto constitucional, pero no desconociéndolo como se hace a partir de la fecha de la Sentencia núm. TC/0345/19, de fecha 16 de septiembre, que sentó el cambio de precedente.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
WILSON GÓMEZ RAMÍREZ

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

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

Firmado: Wilson S. Gómez Ramírez, Juez



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, y en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.

I. Breve preámbulo del caso

1.1. Este Tribunal Constitucional fue apoderado en fecha dos (2) de marzo de dos mil veinte (2020), de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Bartolomé Pujals y Lety Melgen, en contra de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial.

1.2. Los accionantes entienden que la norma atacada en inconstitucionalidad es violatoria de los artículos 26.1, 39, 40.15, 146 y 243 de la Constitución, los cuales se transcriben a continuación:

Artículo 26. Relaciones internacionales y derecho internacional. La República Dominicana es un Estado miembro de la comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional, en consecuencia: 1) Reconoce y aplica las normas del derecho internacional, general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptado.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

Artículo 146. Proscripción de la corrupción. *Se condena toda forma de corrupción en los órganos del Estado. En consecuencia: 1) Será sancionada con las penas que la ley determine, toda persona que sustraiga fondos públicos o que, prevaliéndose de sus posiciones dentro de los órganos y organismos del Estado, sus dependencias o instituciones autónomas, obtenga para sí o para terceros provecho económico; 2) De igual forma será sancionada la persona que proporcione ventajas a sus asociados, familiares, allegados, amigos o relacionados; 3) Es obligatoria, de acuerdo con lo dispuesto por la ley, la declaración jurada de bienes de las y los funcionarios públicos, a quienes corresponde siempre probar el origen de sus bienes, antes y después de haber finalizado sus funciones o a requerimiento de autoridad competente; 4) A las personas condenadas por delitos de corrupción les será aplicada, sin perjuicio de otras sanciones previstas por las leyes, la pena de*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

degradación cívica, y se les exigirá la restitución de lo apropiado de manera ilícita; 5) La ley podrá disponer plazos de prescripción de mayor duración que los ordinarios para los casos de crímenes de corrupción y un régimen de beneficios procesales restrictivo.

Artículo 243. Principios del régimen tributario. *El régimen tributario está basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas.*

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha dictaminado el rechazo de la acción directa de referencia, decisión respecto de la que hemos concurrido con el consenso. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del tribunal, pero salva el voto con relación a los motivos para decretar la legitimación activa de los accionantes, señores Bartolomé Pujals y Lety Melgen, que indudablemente tienen interés legítimo y jurídicamente protegido, por cuanto ha demostrado que directamente son afectados por la disposición impugnada, dado que el objeto de los accionantes está vinculado con la misma, pero ese interés legítimo y jurídicamente protegido debe probarse, más no presumirse como ha dispuesto este órgano de justicia constitucional.

II. Precisión sobre el alcance de este voto

A continuación, invocaremos los motivos que nos llevan a apartarnos del criterio de la mayoría. Para ello, y en procura de una mejor comprensión de este voto salvado, hemos optado por dividir nuestros motivos en los siguientes títulos: 2.1. El modelo de control de constitucionalidad en la República Dominicana: el interés legítimo y jurídicamente protegido. 2.2 Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1. El modelo de control de constitucionalidad en la República Dominicana. Calidad para accionar: interés legítimo y jurídicamente protegido

2.1.1. En el caso que nos ocupa se ha verificado que, bajo el título sobre la legitimación activa o calidad de los accionantes, el consenso les ha conferido a los señores Bartolomé Pujals y Lety Melgen la calidad para accionar en inconstitucionalidad, contra los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20 de Transparencia y Revalorización Patrimonial., bajo los motivos, entre otros, que citamos textualmente a continuación:

8.1. La legitimación activa o calidad que deben exhibir las personas físicas o jurídicas para interponer una acción directa en inconstitucionalidad está establecida en el artículo 185, numeral 1 de la Constitución de la República y en el artículo 37⁷⁸ la referida Ley núm. 137-11 y los mismos le conceden dicha condición a aquellos que poseen un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.2. En relación a este tema, el Tribunal Constitucional mediante la sentencia TC/0345/19⁷⁹ estableció el criterio que sigue:

o. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán⁸⁰ en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el

⁷⁸ **Artículo 37. Calidad para Accionar.** La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

⁷⁹ De fecha dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

⁸⁰ Resaltado nuestro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal⁸¹ para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal⁸², legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

8.3. En la especie, el tribunal constitucional estima que Bartolomé Pujals y Lety Melgen, en su condición de ciudadanos y contribuyentes dominicanos -condición verificada por medio de las cédulas de identidad y electoral que constan en el expediente-, cuentan con la calidad o legitimación procesal activa suficiente para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, acorde con la Constitución y la Ley.

2.1.2. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se le conceda legitimación a los accionantes para promover la acción directa de inconstitucionalidad descrita en la referencia, la suscrita ofrece motivos propios y se aparta del criterio precedentemente transcrito, pues el mismo no se

⁸¹ Sentencia TC/0028/15 del veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015)

⁸² Sentencia TC/0535/15 del uno (1) de diciembre de dos mil quince (2015), párr. 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (Colegio Dominicano de Contadores Públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; Sentencia TC/0489/17 del diecisiete (17) de octubre de dos mil diecisiete (2017) [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17 del uno (1) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

corresponde con el modelo de control de constitucionalidad instaurado en nuestro país con la promulgación de la Constitución de 2010.

2.1.3. En efecto, en la República Dominicana hemos adoptado un control abstracto de legitimación intermedio (semi abierto), destinado a velar por la defensa objetiva de la Constitución y el interés general o bien común, para lo cual se predetermina un conjunto de autoridades u órganos del Estado que, por su posición institucional, tienen por tarea la defensa del bien común o del interés general, legitimándolos para demandar sin que haya un caso concreto o un interés subjetivo, por vía de acción directa, sin condicionamiento alguno, al Tribunal Constitucional, para que este último depure el ordenamiento jurídico de normas inconstitucionales o impida el ingreso de tales normas a dicho ordenamiento.

2.1.4. No obstante, el constituyente dominicano también habilitó la posibilidad de que cualquier persona física, moral o jurídica, con interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda accionar en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Este mandato también se reitera en el artículo 37 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

2.1.5. Así, el texto de las referidas disposiciones legales establece lo siguiente: Artículo 185 de la Constitución. Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia:

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 37 de la Ley núm. 137-11. Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

2.1.6. En tal sentido, podemos colegir que el constituyente al establecer esta posibilidad a los particulares, condicionó la calidad para accionar en inconstitucionalidad a la determinación de un interés cualificado: legítimo y jurídicamente protegido. Al respecto, la doctrina más socorrida en la materia, al definir este concepto ha señalado lo siguiente:

El interés jurídico corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. De manera que requiere ser tutelado por una norma de derecho objetivo o, en otras palabras, precisa de la afectación a un derecho subjetivo; en cambio, el interés legítimo es aquel que tienen aquellas personas que por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser las destinatarias de una norma, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico.⁸³

2.1.7. Por tanto, el interés jurídico se considera como la facultad que tiene un particular de exigir una determinada conducta positiva o negativa la cual ha de encontrarse en una norma objetiva, pero resulta que con la exigencia conjunta de un interés legítimo, el particular no solo debe demostrar que existe una norma que ampara para exigir la ejecución o exigencia de una conducta, sino que ha de demostrar que la norma objeto de impugnación tenga la intención de

⁸³ Nogueira Alcalá, Humberto. “La Legitimación Activa en los Procedimientos ante los Tribunales Constitucionales de América del Sur”. Revista Ius et Praxis, Año 10, No. 2, 2004, p.202.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

satisfacer un interés personal y demostrar así, que existe un vínculo entre el derecho lesionado y la persona (física o jurídica) que interpone la acción.

2.1.8. En definitiva, el acceso a la justicia constitucional está supeditado a que el accionante justifique un interés legítimo y jurídicamente protegido, es decir, se precisa demostrar que la norma atacada en inconstitucionalidad lesiona algún derecho o situación jurídica, susceptible de ser tutelado por una acción judicial legalmente establecida.

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

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

En esta forma, se eliminó de la Ley Orgánica toda posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela.⁸⁴

2.1.10. En similar orientación se expresa el expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, magistrado Eduardo Ferrer McGregor: *“una particularidad de la acción directa de inconstitucionalidad dominicana, consiste en la legitimación de ‘cualquier ciudadano con interés legítimo y jurídicamente protegido’, lo que implica una variante de las fórmulas*

⁸⁴ Brewer-Carías, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Revistas Estudios Constitucionales, año 9, No. 1, 201, p.324.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

adoptadas en algunos países latinoamericanos que prevén especies de ‘acciones populares de inconstitucionalidad’ (Colombia y Venezuela) y que se han venido extendiendo a otros países de nuestra región (El Salvador, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú. En este último país con un requerimiento de un determinado número de firmas). Pareciera que la fórmula dominicana se acerca más a las previstas en Uruguay, Honduras o Paraguay que restringen la legitimación, a través de derecho legítimo, personal y directo que requiere cualquier persona para ejercitar la acción.⁸⁵

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

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

2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional

2.2.1. En la especie el Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de las personas físicas ha incurrido, como diría Gerardo Eto Cruz⁸⁶, en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado:

⁸⁵ Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ

⁸⁶ Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pág. 221



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) Resulta por tanto imperativo tener presente que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido a favor de la ciudadanía, reconociéndole su derecho a participar de la democracia al tenor de las previsiones de las cláusulas atinentes a la soberanía popular y al Estado social y democrático de derecho a la luz de los arts. 2 y 7 de la Carta Sustantiva. Se reconoce así a la población la oportunidad real y efectiva de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Ley Fundamental, a fin de garantizar la supremacía constitucional, el orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. (...)

2.2.2. En tal sentido, la suscrita sostiene que esta actuación desborda el ámbito de las competencias que la propia Constitución le otorga en su artículo 185, pues un Tribunal Constitucional no debe producir jurisprudencia configuradora, ya que al hacerlo ejerce competencias de otro Poder Público, excediendo los límites funcionales constitucionalmente establecidos.

2.2.3. En efecto, muchos autores concuerdan en afirmar que, si bien la función de la jurisdicción constitucional reside en la interpretación vinculante de una Constitución dotada de fuerza normativa y de primacía, y que su influencia reside en su competencia de interpretación, los límites de su jurisprudencia se encuentran precisamente en la Constitución⁸⁷. En este orden, es menester señalar:

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

⁸⁷ Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional y jurídica, es el intérprete de la voluntad del poder originario, atendiendo a que su fin es darle un sentido vivo, dúctil y omnicomprendido a la Constitución. Pero debe quedar claro (...) que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su vocero.⁸⁸

2.2.4. Finalmente, manifestamos nuestro desacuerdo respecto del giro que ha obrado en el desarrollo de la cuestión relativa a la noción de legitimación activa o calidad del accionante debido a que resulta absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del art. 185 de la Constitución de 2010 que señala que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido”, lo cual no puede presumirse, sino que ha de ser demostrado.

Conclusión: En vista de lo antes expuesto, la jueza que suscribe sostiene, que, aunque lo deseable hubiese sido que el Constituyente instituyera una acción popular, no podría el juez constitucional decidir lo que le gustaría que existiese en el texto analizado, pues esa no es su labor, por cuanto tiene límites en materia de interpretación y tales límites están en la propia Constitución. Además, este Tribunal no está facultado para retomar la discusión de este asunto que ya fue sancionado por el Poder Constituyente y modificarlo, dado que ya es letra viva en nuestra Carta Magna.

Tal y como hemos desarrollado en los fundamentos del presente voto y al tenor del criterio que hemos esbozado de forma reiterada desde la creación de esta jurisdicción constitucional en el año 2012, afirmamos que es absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del artículo 185 de la Constitución de 2010, que señala

⁸⁸ Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de manera expresa que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido” para que un particular pueda accionar en inconstitucional, y no presumirlo.

La sentencia del consenso ha debido reconocer la legitimación procesal activa o calidad de los accionantes en la presente acción directa de inconstitucionalidad, dado que sí demostraron tener el interés legítimo y jurídicamente protegido, previsto por los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, toda vez que la disposición impugnada les concierne, por tanto, podría generarles una afectación directa en su interés, y de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad les causaría un perjuicio, por lo que están legitimados para actuar en la especie.

En cuanto al fondo, la jueza que suscribe apoya la declaratoria de rechazo de la acción directa de inconstitucionalidad presentada por los señores Bartolomé Pujals y Lety Melgen, en contra de los artículos 1, 2, 4, 5 y 7 párrafo II de la Ley núm. 46-20, de Transparencia y Revalorización Patrimonial, por los motivos expuestos en el cuerpo de la sentencia.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza

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

Julio José Rojas Báez
Secretario