



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPUBLICA

SENTENCIA TC/0028/21

Referencia: Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.

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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

1.1. La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta el dieciséis (16) de enero de dos mil veinte (2020) por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera. El contenido de la normativa objeto de control de constitucionalidad descrita anteriormente es el siguiente:

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ley No. 512-19 que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de Valores de Deuda Pública hasta por un monto de RD\$246,295,821,767.00, o su equivalente en moneda extranjera. G. O. No. 10966 del 30 de diciembre de 2019.

EL CONGRESO NACIONAL
En Nombre de la República

Ley No. 512-19

CONSIDERANDO PRIMERO: Que la Constitución de la República establece que es atribución del Congreso Nacional legislar lo concerniente a la deuda pública y aprobar o desaprobar los créditos y préstamos firmados por el Poder Ejecutivo, de conformidad con lo establecido en dicha Constitución y las leyes.

CONSIDERANDO SEGUNDO: Que el Congreso Nacional aprueba la Ley de Presupuesto General del Estado para cada ejercicio presupuestario, en la cual se indican las posibles fuentes de ingresos y gastos, así como el déficit y el financiamiento para cada ejercicio fiscal.

CONSIDERANDO TERCERO: Que es un objetivo del Gobierno dominicano seguir contribuyendo con la profundización del mercado de valores a través de instrumentos de deuda pública, de forma tal que se propicie el financiamiento requerido por el Gobierno a mediano y largo plazo.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CONSIDERANDO CUARTO: Que en la Estrategia Nacional de Desarrollo se definieron los ejes prioritarios de la Nación, los que a su vez se encuentran alineados con los objetivos del Plan de Gobierno de la actual Administración, por lo que resulta necesario acceder a los mercados de capitales con la finalidad de obtener los recursos necesarios para financiar los proyectos y programas prioritarios para el país.

CONSIDERANDO QUINTO: Que el financiamiento a través de los mercados internacionales de capitales provee una referencia de riesgo-país, tanto para las entidades corporativas que deseen financiarse en moneda extranjera como para los inversionistas extranjeros que deseen invertir en el país.

CONSIDERANDO SEXTO: Que el acceso oportuno a los mercados de capitales doméstico e internacional le permite al Gobierno lograr sus objetivos de financiamiento con eficiencia y economía.

CONSIDERANDO SÉPTIMO: Que el Gobierno dominicano debe contar con la flexibilidad para acceder a las fuentes de financiamiento, provistas de las condiciones financieras más favorables en los mercados de capitales doméstico e internacional, las cuales, por su propia naturaleza, suelen cambiar en el corto plazo.

CONSIDERANDO OCTAVO: Que en la Ley de Presupuesto General del Estado del ejercicio presupuestario 2020, se autorizó la contratación de deuda pública mediante la emisión de valores a ser colocados en los mercados local e internacional de capitales con la

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

finalidad de completar el financiamiento requerido para el precitado ejercicio presupuestario.

VISTA: La Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015.

VISTA: La Ley núm. 11-92 de fecha 16 de mayo de 1992, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana.

VISTA: La Ley núm. 146-02 de fecha 9 de septiembre de 2002, sobre Seguros y Fianzas de la República Dominicana.

VISTA: La Ley núm. 6-06 de fecha 20 de enero de 2006, sobre Crédito Público.

VISTA: La Ley núm. 423-06 de fecha 17 de noviembre de 2006, Orgánica de Presupuesto para el Sector Público.

VISTA: La Ley núm. 249-17 de fecha 19 de diciembre de 2017, que regula el Mercado de Valores en la República Dominicana.

VISTA: La Ley que aprueba el Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año 2020.

VISTA: La sentencia TC/0088/19, dictada por el Tribunal Constitucional de fecha 21 de mayo de 2019.

HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CAPITULO I

DEL OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN, EMISIÓN Y COLOCACIÓN

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

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

ARTÍCULO 3. Emisión y colocación. Se autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a la emisión y colocación de valores de deuda pública por hasta un monto máximo de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos con 00/100 (RD\$246,295,821,767.00), o su equivalente en moneda extranjera.

PÁRRAFO: El monto de emisión de valores de deuda pública autorizado en este artículo, podrá ser cubierto con otras fuentes financieras, de presentarse condiciones favorables para el Estado en la contratación de las mismas.

CAPÍTULO II

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*MERCADO DE EMISIÓN Y COLOCACIÓN, DEFINICIONES,
MODALIDAD DE COLOCACIÓN, COLOCACIONES DENTRO DEL
EJERCICIO PRESUPUESTARIO*

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

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

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

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

3. Consolidación: Consiste en la transformación de una o más partes de la deuda pública interna, a mediano o corto plazo, en deuda a

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

largo plazo, con lo cual se podrán modificar las condiciones financieras.

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

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

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

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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

9. ISIN: Código de Identificación Internacional, por sus siglas en inglés (International Securities Identification Number) otorgado a los valores objeto de la presente ley por la entidad competente.

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

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

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

PÁRRAFO I: En los casos en que la colocación de los valores se realice en el mercado local, esta se podrá efectuar a través de subastas o mediante colocaciones directas. PÁRRAFO II: Para los casos en que la colocación se realice en forma directa, esta deberá ser aprobada mediante resolución motivada del Ministro de Hacienda.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 7. Colocaciones dentro del ejercicio presupuestario. El monto aprobado por esta ley deberá ser colocado dentro del ejercicio presupuestario correspondiente al año 2020, de acuerdo con la programación dispuesta por el Ministro de Hacienda, a propuesta de la Dirección General de Crédito Público.

PÁRRAFO: En caso de que previo al ejercicio presupuestario del año 2020 se presentaran condiciones de mercado favorables para el país, se podrá realizar una colocación del monto aprobado, parcial o total, como pre-financiamiento del Presupuesto General del Estado para el año 2020.

CAPÍTULO III

VALORES DEL MERCADO LOCAL, VALORES DEL MERCADO INTERNACIONAL

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

5. Los valores emitidos poseerán un Código de Identificación Internacional denominado ISIN.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

11. Los valores serán aceptados como garantía o fianza por el Estado dominicano, sus organismos autónomos y descentralizados, el Distrito Nacional y los municipios. Asimismo, los valores podrán ser utilizados por las compañías de seguros para la composición de sus reservas técnicas, de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley núm.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

146-02, así como instrumentos de inversión para las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y los fondos que administran.

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

ARTÍCULO 9. Valores del mercado internacional. Para el caso de los valores colocados en el mercado internacional, las características financieras y su régimen tributario y de registro serán los siguientes:

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

2. La forma de colocación y adjudicación de la oferta primaria de los valores será mediante las condiciones normalmente utilizadas en los mercados externos o de acuerdo a la legislación en la que se suscriba la emisión.

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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

CAPITULO IV

ADMINISTRACIÓN DE PASIVOS, TRANSFERENCIA

ARTÍCULO 10. Administración de pasivos. Se autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar operaciones de manejo, administración y/o gestión de pasivos durante el año 2020, por hasta el diez por ciento (10%) de la deuda del sector público no financiero, que tengan como objetivo reducir el monto y/o servicio de la deuda externa e interna del sector público no financiero, a través de emisiones de títulos de deuda para canjear o recomprar pasivos de deuda del sector público no financiero. Los valores de deuda a ser emitidos, en pesos dominicanos o en moneda extranjera, se harán al plazo más conveniente al perfil de vencimiento de la deuda del sector público no financiero.

PÁRRAFO I: Estas operaciones deberán ser aprobadas por el Poder Ejecutivo, previa opinión favorable del Consejo de la Deuda Pública e



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

informadas al Congreso Nacional, en los informes trimestrales sobre el Crédito Público elaborados por el Ministerio de Hacienda.

PÁRRAFO II: Entre las operaciones de administración de pasivos que puede realizar el Ministerio de Hacienda se encuentran la conversión, la consolidación y la compra anticipada de valores, entre otras.

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

ARTÍCULO 11. Transferencia. Los recursos provenientes de esta emisión deberán ser transferidos a la Tesorería Nacional, entidad que deberá ejecutar las estrategias financieras que permitan minimizar el costo de acarreo (cost of carry) generado por la operación.

CAPITULO V

DISPOSICIÓN FINAL

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

2. Pretensiones del accionante

2.1. Los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero, mediante instancia de dieciséis (16) de enero de dos mil veinte (2020), pretenden que se declare la

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad de la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.

3. Infracciones constituciones alegadas

3.1. Los impetrantes invocan la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma cuestionada, por considerar que viola los artículos 4, 6, 84, 98 y el párrafo del 234 de la Constitución. El contenido de estos textos constitucionales es el siguiente:

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

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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

A. Los accionantes, señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero, pretenden que se acoja la presente acción directa de inconstitucionalidad y alegan, para justificar dicha pretensión, lo siguiente:

4.1. (...) la Ley No. 512-19 violó este artículo 6 en razón de que desconoció las disposiciones de los artículos 4, 84, 98 y 234 de la Constitución, los cuales establecen el principio de separación de poderes; el procedimiento de aprobación de la ley y la competencia en la modificación del Presupuesto Nacional.

4.2. La segunda parte de ese artículo dice: "En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas." De acuerdo a esta disposición, el proyecto de ley declarado de urgencia debe ser conocido en dos sesiones consecutivas, lo cual, aunque no plantea una incógnita respecto a su definición, si deja sin aclarar los tiempos en que esas sesiones consecutivas pueden o deben celebrarse.

4.3. Una explicación bastante lógica sobre los tiempos señala que si el artículo 98 exige en su primera parte para el conocimiento ordinario de la ley que cada cámara legislativa deje un día por lo menos de intervalo entre una lectura y otra; cuando se trate de una ley declarada de urgencia, el procedimiento para su rápida aprobación

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

debe consistir en obviar el día intermedio, de modo que la ley pudiera aprobarse al día siguiente.

4.4. Esa interpretación permitiría además que se diera cumplimiento al artículo 164 del Reglamento del Senado que exige la convocatoria de los senadores a las sesiones extraordinarias ("la sesión extraordinaria convocada para tales fines"). Así, los legisladores ausentes a la sesión ordinaria, pudieran tomar conocimiento de la declaratoria de urgencia y asistir a la sesión extraordinaria convocada para la segunda aprobación de la ley.

4.5. Los senadores no tuvieron en cuenta ese precedente y aprobaron la Ley No. 512-19 de urgencia celebrando en un mismo día, una sesión ordinaria que aprobó la ley por primera vez y otra sesión extraordinaria que la aprobó por segunda vez, sin respetar las 24 horas reglamentarias exigidas por ese Tribunal Constitucional. Al desconocer el requisito de las 24 horas intermedias entre las aprobaciones de la ley establecido por ese tribunal, la referida ley No. 512-19 resulta inconstitucional.

4.6. El pasado día 21 de diciembre del 2019, la Cámara de Diputados aprobó la Ley No. 512-19 sin ser sometida a la segunda discusión que señalan los mencionados artículos 84 y 98 de la Constitución, incurriendo así en una violación constitucional que la hace nula.

4.7. Este artículo exige que toda ley sea objeto de dos (2) discusiones distintas. Si la ley es conocida de manera ordinaria, las discusiones se celebrarán con un día de intervalo y si la ley es declarada de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

urgencia, esas discusiones podrán realizarse "en dos sesiones consecutivas." De Modo que la diferencia en el procedimiento de aprobación de la ley solo consiste en que la aprobación podrá hacerse en dos sesiones con intervalo o en dos sesiones consecutivas; pero siempre con "dos discusiones distintas".

4.8. Como se puede observar en el acta de la sesión levantada ese día, a propuesta del presidente de la Cámara, la ley fue liberada de debates y aprobada sin que se hubiera efectuado la segunda discusión exigida por los artículos 84 y 98 mencionados.

4.9. Resulta fácil advertir que la autorización otorgada por ese párrafo VII faculta al Poder Ejecutivo, sin ningún tipo de limitación, a hacer las modificaciones presupuestarias que considere de lugar, lo cual le permitiría hacer inclusive, transferencias de recursos presupuestarios de una institución a otra. Pero sucede que el Párrafo del artículo 234 de la Constitución al hablar de la modificación del presupuesto expresa lo siguiente: (...).

4.10. Según lo establece el párrafo arriba transcrito, la modificación del presupuesto nacional sólo es posible mediante una ley del Congreso, por lo que la disposición del párrafo del artículo 10 de la Ley No 512-19, entra en franca contradicción con el mencionado párrafo y hace esa ley No. 512-19 inconstitucional y anulable.

4.11. (...) la nulidad como consecuencia de la violación del párrafo del artículo 234 de la Constitución, se da también el caso de que esa disposición de la Ley No. 512-19 violenta lo dispuesto por el artículo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4 de la misma Constitución, el cual consagra el principio de la separación e Indelegabilidad de los poderes.

4.12. Al facultar "al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar las modificaciones presupuestarias correspondientes", es indudable que la Ley No. 512-19 está delegando en ese Poder atribuciones que de acuerdo al párrafo del artículo 234 de la Constitución, corresponden al Congreso Nacional. Esta delegación conforma una incuestionable violación del artículo 4 de la Constitución, el cual dispone que los poderes "no pueden delegar sus atribuciones.

B. Los accionantes, señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero, mediante escrito de réplica, argumentan lo siguiente:

4.13. Si leemos con detenimiento la sentencia TC/0217/19 podremos observar que, en ninguna de sus partes, la misma hace referencia a la sentencia TC/0274/13 ni dice que abandona el precedente establecido por ella de que el transcurso de 24 horas es necesario entre la primera y la segunda lectura de la ley declarada de urgencia. Por lo que el precedente de la sentencia TC/0274/13 se mantiene incólume.

4.14. Es cierto que en su sentencia TC/0088/19 ese honorable Tribunal Constitucional se expresó en esos términos. Pero ese es un precedente que obedeció a una interpretación incorrecta del párrafo del artículo 10 de la ley No. 64-18 de presupuesto del año 2019 y que esperamos

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sea modificado con ocasión de la presente acción en inconstitucionalidad de la Ley No. 512-19. Ese párrafo del artículo 10 de la Ley Bo. 512-19 dice expresamente que "Se autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar las modificaciones presupuestarias correspondientes en los casos que resulten necesarias, cuando se realicen algunas de las operaciones previstas en el presente artículo.

5. Intervenciones oficiales

5.1. Opinión del procurador general de la República

El procurador general de la República pretende el rechazo de la acción de inconstitucionalidad y alega, para justificar dichas pretensiones, lo siguiente:

5.1.1. Hay que destacar que el Tribunal Constitucional, estableció el alcance del Principio de Separación de Poderes, en su Sentencia TC/0001-15, al señalar lo siguiente: son tres las prohibiciones dirigidas a los poderes públicos y órganos constitución fin de asegurar el respeto al principio de separación de poderes; a saber: la no dependencia, y la no subordinación de cualquiera de los órganos o poderes con respecto a los otros. "La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en la más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe".

5.1.2. (...) los accionantes no han podido demostrar en su escrito de acción, de qué modo la referida Ley No. 512-19 de fecha 21 de diciembre del 2019 que autoriza al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda a la emisión y colocación de valores de deuda pública, implica alguna "intromisión", produce alguna "dependencia", o bien, establece una "subordinación" del Poder Legislativo frente a los otros restantes poderes del Estado. Simplemente, el escrito no argumenta sólida, ni consistentemente sobre el particular de modo que nos permita refutar cabalmente el medio de inconstitucionalidad formulado por los accionantes. En tal virtud, el Tribunal Constitucional debe rechazar dicho medio.

5.1.3. Es preciso destacar que el Tribunal Constitucional fijó criterio en su Sentencia TC/0088/19, respecto de la interpretación de los artículos 84 y 98 de la Constitución de la República, que regulan el trámite legislativo de los proyectos de ley declarados de urgencia y conocidos en dos (2) sesiones consecutivas: "Es apreciable que la Constitución establece unos parámetros procedimentales bajo los



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuales las cámaras legislativas tramitan los proyectos de ley declarados de urgencia: un parámetro de discusión, que implica que todo proyecto de ley sea sometido a la "regla del doble debate", esto es, dos (2) sesiones para su discusión; un parámetro de aprobación, como es la existencia de una mayoría agravada para aprobar los proyectos declarados de urgencia (dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión de la segunda lectura) y un parámetro de tiempo, por la circunstancia de razonable celeridad con la cual deben atenderse los asuntos urgentes (dos sesiones consecutivas)..t la declaratoria de urgencia de un proyecto de ley en las cámaras y su discusión en dos (2) sesiones consecutivas el mismo día, en contraposición de la discusión de aquellos proyectos que no fueren declarados de urgencia, en cuyo caso se amerita el intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión, constituye una regla constitucional que cuenta con ochenta y cinco (85) años de existencia en nuestra vida republicana.

5.1.4. *Ya el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de referirse a las autorizaciones que, para el manejo de la deuda pública, las leyes de emisión y colocación de bonos soberanos otorgan al Poder Ejecutivo y se ha considerado en sentido general, que dichas facultades no transgreden en modo alguno el contenido y espíritu del artículo 234 de la Constitución de la República, por lo que solicitarnos al Tribunal Constitucional rechazar el presente medio de inconstitucionalidad.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.2. Opinión del Senado de la República

El Senado de la República pretende el rechazo de la acción de inconstitucionalidad y, para ello, indica en su escrito lo siguiente:

5.2.1. *Dicho procedimiento y trámite legislativo fue realizado en cumplimiento de los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República, del 13 de junio de 2015, Constitución vigente al momento de ser sancionada la Ley No. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda a la emisión y colocación de valores de deuda pública, de fecha 23 de diciembre del 2019 (...).*

5.2.2. *Entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda la emisión y colocación de valores internos de deuda pública, de fecha 23 de diciembre del año dos mil diecinueve (2019), por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.*

5.2.3. *Las disposiciones reglamentarias atacadas en cuanto a su aplicación, no transgreden los artículos de la Constitución invocados en la presente acción, toda vez que, en primer lugar, la inconstitucionalidad alegada corresponde a una interpretación particular de los accionantes sobre la aplicación del artículo 98 precedentemente citado y que sí el mismo fuese aplicado de esa forma la sanción legislativa correspondería a una aprobación ordinaria y no*

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de urgencia de conformidad con la Constitución de la República y el Reglamento Interno del Senado. En segundo orden, en cuanto a la supuesta afectación de la función legislativa, el Reglamento Interno del Senado establece una serie de disposiciones que garantizan la participación de los legisladores en el proceso de conocimiento y sanción de los proyectos de leyes sometidos ante esa cámara legislativa, por lo que su función de legislar en representación del pueblo no resultó afectada por la aprobación en dos lecturas consecutivas de la Ley No. 512-19, en virtud de la declaración de urgencia de la cual fue objeto.

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

5.2.5. *Que el caso de la especie se refiere a los mismos alegatos de inconstitucionalidad planteados por los accionantes, Eulogio José Santaella Ulloa y compartes, en la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley núm. 64-18, que autoriza al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda la emisión y colocación de valores internos de deuda pública, de fecha 26 de diciembre de dos mil dieciocho (2018), en tal sentido, el Tribunal Constitucional, mediante sentencia número TC/0088/19, de fecha 21 de mayo del año dos mil diecinueve (2019), rechazó dicha acción, así como lo estipula el considerando segundo, que reza de la manera siguiente: **SEGUNDO: DECLARAR** conforme a la*

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.3. Opinión de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados pretende el rechazo del recurso y, para ello, alega lo siguiente:

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

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

5.3.3. (...) *En relación a la supuesta violación del artículo 10 de la precitada Ley núm. 512-19 al artículo 234 de la Constitución, los impugnantes la fundamentan en el hecho de que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar transferencias de recursos presupuestarios de una institución a otra sin la aprobación de una ley en el Congreso Nacional. Tras evaluar el artículo en cuestión, no se vislumbra que en el texto se produzca tal*

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

autorización, de lo que se trata es de una autorización para "realizar operaciones de manejo, administración y/o gestión de pasivos durante el año 2020, por hasta el 10% de la deuda del sector público no financiero" que tengan como objetivo reducir el monto y/o servicio de la deuda externa e interna del sector público no financiero, a través de emisiones de títulos de deuda para canjear o recomprar pasivos de deuda del sector público no financiero. (...), en consecuencia, los argumentos esgrimidos deben ser desestimados.

5.3.4. (...) *el trámite legislativo aplicado por la CAMARA DE DIPUTADOS para aprobar la Ley núm. 512-19, atacada en inconstitucionalidad, relativo a la formación y efecto de las leyes, fue llevado a cabo con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Constitución de la República y su Reglamento Interno.*

5.4. Opinión del Poder Ejecutivo de la República

El Poder Ejecutivo, a través de la Consultoría Jurídica, pretende el rechazo de la presente acción y alega, para justificar dichas pretensiones, lo siguiente:

5.4.1. *Los accionantes, señores Eulogio José Santaella Ulloa y compartes, han hecho una incorrecta interpretación de la normativa aplicable al proceso de aprobación de las leyes por el Congreso Nacional. En respuesta a estos alegados de los accionantes, vale señalar que los reglamentos de ambas cámaras son claros al precisar cómo deben aprobarse los proyectos de leyes que hayan sido declarados previamente de urgencia. En primer lugar, el reglamento*

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del Senado de la República dispone en su artículo 127 que las sesiones ordinarias se celebrarán los días martes y miércoles —a las 10:00 am o a las 4:00 pm-, así como los días jueves -a las 10:00 am únicamente-. Por su parte, el artículo 129 de dicho reglamento dispone que las sesiones extraordinarias se convocaran vía medios de circulación nacional y en el portal institucional y se celebrarán «fuera de los días y horas estipulados para las sesiones ordinarias, con el propósito de conocer asuntos que requieran de una discusión inmediata». El reglamento también dispone que durante el curso de una sesión ordinaria el presidente puede convocar a viva voz para conocer asuntos previamente declarados de urgencia como único punto de agenda en la sesión extraordinaria convocada sin necesidad de cumplir lo dispuesto en el indicado artículo 129.

5.4.2. *En lo que respecta a la Sentencia TC/0274/13, que decidió sobre la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley núm. 91-83, que creó el Colegio de Abogados, utilizada por los accionantes como parte de los fundamentos de su acción directa, es ineludible señalar que en ese caso el Tribunal dispuso que la validez y constitucionalidad de la norma atacada estaba irremediablemente afectada porque adolecía de un vicio de procedimiento, pero no por no haber sido sometida a «dos discusiones distintas» en los términos que los accionantes aducen debió haberlo sido la Ley núm. 512-19, que hoy nos ocupa, sino porque en el caso particular de la Ley núm. 91-83 la aprobación se realizó fuera de las legislaturas correspondientes.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.4.3. *Esta decisión, utilizada por los accionantes para sustentar gran parte de su acción, es completamente inaplicable en este caso porque se pronunció sobre el proceso de aprobación de una ley en el que la discusión sobre su constitucionalidad no recaía en la observación de lo dispuesto en los artículos 84 y 98 constitucionales, como en el caso que nos ocupa, sino en el hecho de que ese proyecto de ley fue aprobado fuera de las legislaturas correspondientes, lo que configuraba una irregularidad procesal tal que impedía su conformidad con la Constitución.*

5.4.4. *De lo anterior se desprende que lo entresacado por los accionantes de la Sentencia TC/0217/19 como base para la sustentación de su alegato ha sido postulado con el único propósito de confundir al tribunal. La sentencia tiene un sentido exactamente contrario al que le han querido dar los accionantes con sus citas selectivas, lo cual no debe ser ignorado por el Tribunal Constitucional, ya que fueron los hoy accionantes quienes, con los mismos argumentos, resultaron ser la parte perdedora en la decisión de marras. El despropósito es transparente y vale por sí mismo para rechazar sus pretensiones.*

5.4.5. *En el caso de asuntos declarados de urgencia, como en el caso preciso de la Ley núm. 512-19, aplican excepcionalmente plazos abreviados que conllevan la celebración de dos sesiones consecutivas el mismo día sin que se configure con este proceder una violación al artículo 98 de la Constitución. Esa es, además, la práctica sedimentada a través de los años sin una variación o excepción en ningún caso, por lo que esa manera de proceder de las cámaras*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legislativas cuando se trata de declaratorias de urgencia no solo tiene su sustento en la Constitución y las normas reglamentarias, sino también en la comprensión compartida por parte de los legisladores de todos los partidos políticos representados en el Congreso Nacional de que esa es la forma correcta de proceder, así como en el precedente del Tribunal Constitucional, específicamente en la aludida Sentencia TC/0217/19 del 23 de julio de 2019.

5.4.6. *Los señores Eulogio José Santaella Ulloa y compartes argumentan que el Párrafo VII del artículo 10 de la Ley núm. 512-19 es contrario al Párrafo del artículo 234 constitucional, en la medida en que este último «deja claro que "no podrán trasladarse recursos presupuestarios de una institución a otra sino en virtud de una ley"». Sin embargo, conforme a lo estipulado en la Ley núm. 506-19, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2019, el Poder Ejecutivo está facultado a modificar, a través del Ministerio de Hacienda, la distribución o composición de las fuentes financieras del presupuesto del Gobierno Central, pero sin que esto signifique trasladar recursos de una institución a otra de manera tal que se altere la estructura del presupuesto, lo que sí está prohibido por la Constitución”*

5.4.7. *Contrario a lo aducido por los accionantes, la ejecución del Párrafo VII del artículo 10 no altera la estructura del Presupuesto General del Estado aprobado mediante la Ley núm. 50619 porque no se producen cambios de un capítulo a otro en el presupuesto ni mucho menos se reubica parcial o totalmente los fondos de la apropiación presupuestaria de una entidad del Estado en otra. De lo que se trata,*

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

más bien, es de realizar una redistribución presupuestaria únicamente al interior del Ministerio de Hacienda en los casos que resulten necesarias.

5.4.8. *Es evidente que los accionantes han hecho una interpretación errónea del artículo 10 de la Ley núm. 512-19 al querer hacer creer a este Tribunal que el Congreso Nacional ha autorizado al Poder Ejecutivo a hacer traslados de partidas presupuestarias de una institución a otra sin que tenga que someter una nueva ley al Congreso Nacional para obtener su debida aprobación. Lejos de eso; el artículo 10 no faculta al Poder Ejecutivo a hacer traslados de fondos de una institución a otra, sino, como se ha dicho, a hacer, cuando sea necesario, una redistribución presupuestaria al interior del ministerio de Hacienda, órgano encargado de colocar los bonos en nombre del Estado dominicano. Esta es, en efecto, la interpretación correcta que hay que darle a esta disposición, especialmente cuando la República Dominicana tiene años consecutivos emitiendo bonos con una legislación similar a la atacada Ley núm. 512-19, sin que en ninguna ocasión anterior se haya producido una transferencia presupuestaria de una institución a otra como resultado de una emisión de bonos.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Competencia

6.1. Este tribunal es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, en virtud de lo que disponen los artículos 185.1 de la Constitución y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

6.2. La propia Constitución dispone, en su artículo 185.1, 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, 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.

7. Legitimación activa o calidad del accionante

7.1. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone que “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”. De igual forma, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece que “la acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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”.

7.2. En aplicación de los textos transcritos anteriormente, este tribunal constitucional es de criterio que

(...) 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 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. [Véase Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)]

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.3. En este sentido, los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero tienen calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, en razón de que ostentan la nacionalidad dominicana. Igualmente, consideramos que dichos señores se encuentran en pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía, ya que en el expediente no consta ningún documento que permita inferir lo contrario.

8. Sobre el fondo de la acción de inconstitucionalidad

8.1. En cuanto a la alegada violación al principio de supremacía de la Constitución, previsto en el artículo 6, la parte accionante sostiene que “(...) la Ley No. 512-19 violó este artículo 6 en razón de que desconoció las disposiciones de los artículos 4, 84, 98 y 234 de la Constitución, los cuales establecen el principio de separación de poderes; el procedimiento de aprobación de la ley y la competencia en la modificación del Presupuesto Nacional”. Como se aprecia, lo que se plantea es que la norma cuestionada no es compatible con varios textos de la Constitución y que, en consecuencia, el legislador ha desconocido el principio de supremacía constitucional. En este sentido, el tribunal procederá a determinar si realmente se cometieron las infracciones constitucionales invocadas.

8.2. Sobre la alegada violación del artículo 98 de la Constitución, según los accionantes, dicha violación se produjo porque la Ley núm. 512-19 fue aprobada en dos sesiones celebrada el mismo día, a pesar de que

una explicación bastante lógica sobre los tiempos señala que si el artículo 98 exige en su primera parte para el conocimiento ordinario

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la ley que cada cámara legislativa deje un día por lo menos de intervalo entre una lectura y otra; cuando se trate de una ley declarada de urgencia, el procedimiento para su rápida aprobación debe consistir en obviar el día intermedio, de modo que la ley pudiera aprobarse al día siguiente.

8.3. Según el referido 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”. En virtud de este texto, cuando el legislador declara de urgencia un proyecto de ley, como ocurrió en la especie, puede aprobar la ley en dos sesiones celebrada el mismo día, ya que el texto constitucional objeto de análisis solo exige que el proyecto de ley sea “(...) discutido en dos sesiones consecutivas”. De manera que si se siguiera la interpretación propuesta por los accionantes, es decir, celebrar la segunda sesión veinticuatro (24) horas después de la primera, estaríamos imponiendo al legislador un requisito que no previó el constituyente.

8.4. Por otra parte, los accionantes consideran que los senadores inobservaron el precedente establecido en la Sentencia TC/0274/13, del veintiséis (26) de diciembre de dos mil trece (2013), porque

(...) aprobaron la Ley No. 512-19 de urgencia celebrando en un mismo día, una sesión ordinaria que aprobó la ley por primera vez y otra sesión extraordinaria que la aprobó por segunda vez, sin respetar las 24 horas reglamentarias exigidas por ese Tribunal Constitucional. Al desconocer el requisito de las 24 horas intermedias entre las

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aprobaciones de la ley establecido por ese tribunal, la referida ley No. 512-19 resulta inconstitucional.

8.5. El precedente que se viola, según los accionantes, se deduce de la letra f) del numeral 8.1 de la referida sentencia, cuyo contenido es el siguiente:

f) De conformidad con los cánones constitucionales, el proyecto debió ser conocido y aprobado por el Senado en la primera legislatura ordinaria de mil novecientos ochenta y dos (1982), para evitar su perención. Por tanto, sin ser reintroducido en el Senado, este procedió a sancionarlo durante el período de prórroga de la segunda legislatura ordinaria de mil novecientos ochenta y dos (1982) como sucedió al aprobarlo de urgencia en dos (2) lecturas consecutivas, la primera lectura el día once (11) de enero de mil novecientos ochenta y tres (1983) y, tras el paso de las 24 horas reglamentarias de un día, fue aprobado también en segunda lectura el día doce (12) de enero de mil novecientos ochenta y tres (1983).

8.6. De la lectura del párrafo transcrito se advierte que si bien el Tribunal Constitucional indica que el plazo reglamentario entre una lectura y otra de un proyecto declarado de urgencia es de veinticuatro (24) horas, no menos cierto es que no hizo un desarrollo argumentativo que pueda conducir a deducir el precedente que invocan los recurrentes, contrario a lo que ocurrió en las sentencias TC/0088/19 y TC/0217/19, en las cuales el Tribunal fijó su posición respecto de la cuestión discutida.

8.7. En efecto, en la Sentencia TC/0088/19, del veintiuno (21) de mayo de dos mil diecinueve (2019), estableció lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

12.2.4. Los reglamentos internos del Senado y la Cámara de Diputados establecen respectivamente los procedimientos de rigor para la realización de las sesiones extraordinarias para el conocimiento en segunda lectura de los proyectos de ley previamente declarados de urgencia conforme el artículo 98 de la Constitución. Ahora bien, considerar que la celebración de una sesión extraordinaria el mismo día para conocer la segunda lectura de un proyecto de ley declarado de urgencia lesiona los derechos de los legisladores que no asistieron a la primera sesión, solo es explicable a partir de una interpretación descontextualizada y asistemática de los reglamentos internos que rigen el funcionamiento de las cámaras, como han pretendido los accionantes con ciertas disposiciones Reglamento del Senado o cuestionando directamente la constitucionalidad de disposiciones como han sugerido respecto al artículo 63 del Reglamento de la Cámara de Diputados. 12.2.5. Sin embargo, las disposiciones de los reglamentos internos del Senado y



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Cámara de Diputados que regulan las sesiones extraordinarias para el conocimiento de los proyectos previamente declarados de urgencia, constituyen una concretización válida del artículo 98 de la Constitución, en razón de que son compatibles con las exigencias que demanda el conocimiento de un proyecto de ley declarado de urgencia y avalan una práctica legislativa legítima que cuenta con ochenta y cinco (85) años de existencia en nuestra vida republicana. Es que la realización consecutiva el mismo día de una sesión extraordinaria convocada en viva voz durante una sesión ordinaria no controvierte ningún trámite constitucional ni lesiona los derechos de los legisladores que no asistieron a la sesión ordinaria previa. 12.2.6. La realización de una sesión extraordinaria para conocer el mismo día la segunda lectura de un proyecto de ley declarado previamente de urgencia constituye una prerrogativa privativa de cada cámara que la Constitución les permite ejercer conforme a sus reglamentos. A pesar de los argumentos de los accionantes, amparados en una interpretación descontextualizada de disposiciones reglamentarias del Senado de la República y la Cámara de Diputados, este tribunal constitucional considera que la declaratoria de urgencia de un proyecto de ley para realizar inmediatamente el mismo día una segunda sesión extraordinaria para conocerlo en segunda lectura, no constituye una lesión a los derechos de estar debidamente informados y legalmente convocados de los legisladores que no asistieron a la primera sesión ordinaria en que se conoció la primera lectura, porque la declaratoria de urgencia de un proyecto de ley exige como contrapeso que la segunda lectura deba ser aprobada con una mayoría calificada de las dos terceras partes de los legisladores

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presentes, por lo que procede rechazar el alegato de inconstitucionalidad formulado por los accionantes.

8.8. Mientras que en la Sentencia TC/0217/19, del veintitrés (23) julio de dos mil diecinueve (2019), indicó lo siguiente:

11.9. La aprobación de una ley parte de las premisas constitucionalmente previstas: todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras será sometido a dos discusiones distintas; entre las dos discusiones debe mediar por lo menos un día y finalmente, en caso de que sea declarado de urgencia será discutido en dos sesiones consecutivas. Esta última cuestión es la que cabe dilucidar, pues, según el objeto de la acción, la cuestionada ley debía ser aprobada – pese a su declaratoria de urgencia– en dos discusiones distintas como manda la primera parte del citado artículo 98 de la Constitución.

*11.17. Cabe precisar que si bien la redacción del artículo 98 de la Constitución alude que todo proyecto de ley será sometido a dos discusiones distintas, con intervalo de un día por lo menos entre una y otra, el segundo enunciado señala que en caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas, **lo que significa que el constituyente –cuando refiere la declaratoria de urgencia previa– solo la supeditó al cumplimiento de dos sesiones consecutivas, obviando el intervalo de un día entre una y otra.** Por ello, en los casos de proyectos declarados previamente de urgencia, el enunciado “dos sesiones consecutivas” no equivale a dos discusiones en días distintos –como infieren los accionantes– al*

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sustentar la inconstitucionalidad de la Ley núm. 61-18 en la presunta violación de la segunda parte del artículo 98 de la Constitución.¹

11.27. Este tribunal considera que la referencia a “un día libre para la reflexión” al que se alude en los motivos de la referida sentencia, ha sido citada –por los accionantes– fuera del contexto expuesto por la Suprema Corte de Justicia para justificar su decisión, pues precisamente en el caso juzgado por dicha corte el “día libre para reflexión” era necesario para la aprobación de un proyecto no declarado de urgencia, como fue establecido en el considerando antes transcrito, mientras que en este caso se utiliza para cuestionar una ley cuyo proyecto –en su momento– fue declarado previamente de urgencia, circunstancias en las cuales estamos ante un supuesto con perfiles fácticos distintos que no pueden ser explicados ni analizados desde la misma perspectiva, pues conduciría, como en efecto ha ocurrido, a conclusiones desacertadas.

11.29. En definitiva, las sesiones extraordinarias –distinto a las ordinarias– tienen su fundamento en la necesidad de conocer aquellas cuestiones que requiere discusión inmediata fuera del cauce ordinario, debiendo ser discutido el proyecto –en todo caso– en dos sesiones consecutivas, en cumplimiento de la parte in fine del artículo 98 de la Constitución; pudiendo ser conocidos, además, el mismo día, por convocatoria de viva voz de los presidentes de las respectivas cámaras en la forma prevista en el párrafo de los artículos 164 del Reglamento

¹ Negritas nuestras.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del Senado y 58 del Reglamento de Cámara de Diputados, sin que constituya una violación del artículo 98 de la Constitución.

8.9. Como se aprecia, en estas dos sentencias el tribunal explica de manera exhaustiva las razones por las cuales es conforme con la Constitución y los reglamentos internos de cada una de las Cámaras del Congreso aprobar en un mismo día un proyecto de ley declarado de urgencia. En todo caso, aunque realmente se hubiere establecido el precedente que invocan los accionantes, este habría desaparecido, ya que es una sentencia que es de fecha anterior a las indicadas sentencias.

8.10. En relación a la alegada violación a los artículos 84 y 98 de la Constitución, los accionantes aducen que la Ley núm. 512-19 es inconstitucional, porque viola los artículos 84 y 98 de la Constitución, textos que establecen lo siguiente:

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

Artículo 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.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.11. Los textos transcritos se violan, según los accionantes, porque “el pasado día 21 de diciembre del 2019, la Cámara de Diputados aprobó la Ley No. 512-19 sin ser sometida a la segunda discusión que señalan los mencionados artículos 84 y 98 de la Constitución, incurriendo así en una violación constitucional que la hace nula”. Igualmente, indican que “como se puede observar en el acta de la sesión levantada ese día, a propuesta del presidente de la Cámara, la ley fue liberada de debates y aprobada sin que se hubiera efectuado la segunda discusión exigida por los artículos 84 y 98 mencionados”.

8.12. Amparado en los alegados vicios, los accionantes consideran que la norma es inconstitucional; sin embargo, este tribunal considera que los legisladores presentes en una sesión tienen plena facultad para considerar innecesario repetir en una segunda lectura los debates que tuvieron lugar en la primera lectura del proyecto de ley, sobre la base de que las cuestiones esenciales quedaron suficientemente ventiladas. Ahora bien, conviene destacar que la decisión de no repetir el debate en la segunda sesión está condicionada a que todos los presentes estén de acuerdo, ya que bastaría que uno solo de los legisladores manifieste su intención en hacer uso de la palabra para que el debate tenga lugar, eventualidad que no se presentó en el caso que nos ocupa.

8.13. En este sentido, como ninguno de los legisladores presentes manifestó interés en hacer uso de la palabra, lo que correspondía, según la Constitución y el reglamento interno de la Cámara era, como efectivamente se hizo, someter a votación el proyecto de ley.

8.14. En relación con la alegada violación a los artículos 4 y 234 de la Constitución, según los accionantes sostienen que “(...) la modificación del

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presupuesto nacional sólo es posible mediante una ley del Congreso, por lo que la disposición del párrafo del artículo 10 de la Ley No 512-19, entra en franca contradicción con el mencionado párrafo y hace esa ley No. 512-19 inconstitucional y anulable”. También plantean que “(...) la nulidad como consecuencia de la violación del párrafo del artículo 234 de la Constitución, se da también el caso de que esa disposición de la Ley No. 512-19 violenta lo dispuesto por el artículo 4 de la misma Constitución, el cual consagra el principio de la separación e Indelegabilidad de los poderes”.

8.15. Por su parte, el Poder Ejecutivo, a través de su Consultoría Jurídica, indican que

contrario a lo aducido por los accionantes, la ejecución del Párrafo VII del artículo 10 no altera la estructura del Presupuesto General del Estado aprobado mediante la Ley núm. 50619 porque no se producen cambios de un capítulo a otro en el presupuesto ni mucho menos se reubica parcial o totalmente los fondos de la apropiación presupuestaria de una entidad del Estado en otra. De lo que se trata, más bien, es de realizar una redistribución presupuestaria únicamente al interior del Ministerio de Hacienda en los casos que resulten necesarias.

8.16. Igualmente, siguen alegando la Consultoría que

los señores Eulogio José Santaella Ulloa y compartes argumentan que el Párrafo VII del artículo 10 de la Ley núm. 512-19 es contrario al Párrafo del artículo 234 constitucional, en la medida en que este último «deja claro que "no podrán trasladarse recursos

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presupuestarios de una institución a otra sino en virtud de una ley"». Sin embargo, conforme a lo estipulado en la Ley núm. 512-19, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año 2019, el Poder Ejecutivo está facultado a modificar, a través del Ministerio de Hacienda, la distribución o composición de las fuentes financieras del presupuesto del Gobierno Central, pero sin que esto signifique trasladar recursos de una institución a otra de manera tal que se altere la estructura del presupuesto, lo que sí está prohibido por la Constitución.

8.17. En la disposición cuestionada (artículo 10 de la Ley núm. 512-19), se establece que:

ARTÍCULO 10. Administración de pasivos. Se autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar operaciones de manejo, administración y/o gestión de pasivos durante el año 2020, por hasta el diez por ciento (10%) de la deuda del sector público no financiero, que tengan como objetivo reducir el monto y/o servicio de la deuda externa e interna del sector público no financiero, a través de emisiones de títulos de deuda para canjear o recomprar pasivos de deuda del sector público no financiero. Los valores de deuda a ser emitidos, en pesos dominicanos o en moneda extranjera, se harán al plazo más conveniente al perfil de vencimiento de la deuda del sector público no financiero.

PÁRRAFO I: Estas operaciones deberán ser aprobadas por el Poder Ejecutivo, previa opinión favorable del Consejo de la Deuda Pública e

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

informadas al Congreso Nacional, en los informes trimestrales sobre el Crédito Público elaborados por el Ministerio de Hacienda.

PÁRRAFO II: Entre las operaciones de administración de pasivos que puede realizar el Ministerio de Hacienda se encuentran la conversión, la consolidación y la compra anticipada de valores, entre otras.

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

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

8.18. Este tribunal constitucional considera, contrario a lo alegado por los accionantes, que el Congreso Nacional no ha delegado las facultades que le asigna el artículo 234 de la Constitución de la República, ni está contradiciendo el artículo 4 de la Constitución. Esto así, porque no está autorizando traslado de recursos presupuestarios de una institución a otra, sino que mediante una ley está facultando al Poder Ejecutivo a realizar movimientos operacionales dentro del presupuesto asignado al gobierno central a través del Ministerio de Hacienda, particularmente, la conversión, consolidación y compra anticipada de valores, siempre mediante el rango de un máximo del diez por ciento (10%),² con una opinión a favor del Consejo de Deuda Pública y, lo más importante, comunicando mediante informes trimestrales al Congreso Nacional.³

8.19. Lo anterior implica que el Poder Ejecutivo, fundamentándose en la norma que nos ocupa, no puede modificar el presupuesto (ni aumentar ni reducir) de otras instituciones, sino únicamente podrá realizar operaciones de administración de los pasivos del presupuesto otorgado como partida a la

² Parte capital artículo 10 Ley núm. 512-19.

³ Párrafo I del artículo 10 de la Ley núm. 512-19.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

deuda pública que gestiona el Ministerio de Hacienda —atendiendo “a la favorabilidad de las condiciones financieras del mercado” —.⁴

8.20. Resulta pertinente destacar que este tribunal estableció, en un caso similar al que nos ocupa decidido mediante la Sentencia TC/0088/19, de veintiuno (21) de mayo de dos mil diecinueve (2019), lo siguiente:

12.5.3. Los cuestionamientos realizados por los accionantes ameritan que este tribunal realice ciertas precisiones sobre el contenido y alcance de la disposición atacada en inconstitucionalidad. En primer lugar, se advierte que el Congreso Nacional autoriza al Poder Ejecutivo a realizar “operaciones de manejo, administración y/o gestión de pasivos durante el año 2019 [...] a través de emisiones de títulos de deuda para canjear o recomprar pasivos de deuda del sector público no financiero”. Estas operaciones de administración de pasivos, dentro de las cuales se encuentran la conversión, la consolidación y la compra anticipada de valores¹, solo pueden ser realizadas bajo las siguientes condiciones, a saber: 1) por hasta el 10 % de la deuda del sector público no financiero; 2) con el objetivo esencial de “reducir el monto y/o servicio de la deuda externa e interna del sector público no financiero”; 3) que cuente con la opinión favorable del Consejo de la Deuda Pública.

12.5.4. Es apreciable que el Congreso Nacional, en ejercicio de su potestad constitucional de legislar cuanto concierne a la deuda pública, ha autorizado al Poder Ejecutivo a realizar operaciones de

⁴ Artículo 4 de la Ley núm. 512-19.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.5.6. La dinámica propia de este tipo de operaciones, que ameritan un acceso oportuno a los mercados de capitales doméstico e internacional y la flexibilidad necesaria para acceder a las condiciones financieras más favorables², resulta en la práctica incompatible con la aplicación de los criterios tradicionales de aprobación previa e individual de empréstitos. Cuando se trata de la emisión y colocación de títulos de deuda pública, lo que se impone jurídicamente es que la operación en sí cuente con la previa autorización del legislador, quien además debe definir los límites en los cuales se desenvolverá la actuación del Ejecutivo. No podemos obviar que las transacciones que se derivan de las operaciones de administración de pasivos están sujetas a la toma de decisiones oportunas y expeditas que precisamente permitan satisfacer el objetivo trazado por el legislador. Cabe agregar que, en ciertas circunstancias, se trata de transacciones necesarias para evitar que el país caiga en una situación de default o impago que comprometa su calificación crediticia y los consiguientes perjuicios que ello puede acarrear.

12.5.7. Es importante aclarar que cuando se realizan operaciones de administración de los pasivos del Presupuesto General del Estado, como las autorizadas por el legislador en virtud de la Ley núm. 64-18, se produce una alteración en la estructura de pago de la deuda por efecto del cambio en los componentes de interés y amortización por el pago de capital, así como posibles comisiones. De ahí que, en el párrafo VII del artículo 10 la referida ley autorice al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar las modificaciones presupuestarias correspondientes en los casos que resulte necesarias. Esto no significa —como alegan los accionantes— que el Poder

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ejecutivo pueda trasladar recursos presupuestarios de una institución a otra sin cumplir con lo establecido en el artículo 234 de la Constitución, sino que únicamente puede modificar la estructura interna de la partida del pago de la deuda pública que gestiona el Ministerio de Hacienda, es decir, reclasificarla para cumplir con la nueva estructura de pago. La Constitución es clara al establecer en su artículo 234 que cualquier traslado de recursos presupuestarios entre instituciones, una vez votada la Ley de Presupuesto General del Estado, deberá ser autorizada mediante una ley que, cuando no sea iniciada por el Ejecutivo, deberá tener el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara legislativa.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

8.21. Como se observa, los fundamentos esbozados por el tribunal en la referida sentencia son aplicables al caso de la especie, en razón de la similitud del texto cuestionado, por lo cual resulta procedente reiterarlo.

8.22. En virtud de las motivaciones anteriores, procede el rechazo de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Alba Luisa Beard Marcos y Justo Pedro Castellanos Khoury, 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 y Katia Miguelina Jiménez Martínez. Constan en acta los votos salvados de los magistrados Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Víctor Joaquín Castellanos Pizano y Domingo Gil, los cuales se incorporarán a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

DECIDE:

PRIMERO: ADMITIR, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero, contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad anteriormente descrita y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme con la Constitución la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero; a la

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Procuraduría General de la República; a la Cámara de Diputados; al Senado de la República y al Poder Ejecutivo.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO 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 trece (13) de junio de dos mil once (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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.
2. Mediante la decisión tomada por la mayoría se rechaza la indicada acción directa de inconstitucionalidad, decisión que nosotros compartimos.
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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

I. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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,

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en los cuales sólo determinados órganos políticos pueden apoderar al Tribunal Constitucional, no así los particulares.

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.⁵ 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.⁶ 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

⁵ 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

⁶ 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.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.⁷

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.⁸

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

⁷ Peter Häberle, IBIDEM, p.96

⁸Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procedencia por parte del Defensor del Pueblo⁹; 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.¹⁰ Entendemos que son ejemplos válidos de sistemas semiabierto, porque si bien se condiciona la 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”¹¹. Se trata de un

⁹ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 330

¹⁰ Humberto Nogueira Alcalá, Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)

¹¹ 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 insoportable 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 acción 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).

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano¹² y el venezolano.¹³

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”*.¹⁴

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.

¹² 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”*.

¹³ 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 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”*

¹⁴ Véase Alain Brewer Carias, La Justicia Constitucional (Procesos y Procedimientos Constitucionales), Editorial Porrúa, México e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2007, pp. 277-284

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



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 in constitucionalidad 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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos, cuando fueren objeto 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.¹⁵

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

¹⁵ 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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una acción de inconstitucionalidad. Esta visión del constituyente dominicano se ha mantenido invariable en el tiempo, pues como veremos en los párrafos que 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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisprudencia carente de uniformidad, lo cual quedará evidenciado en el análisis que se hará más adelante.

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.¹⁶

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

¹⁶ 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-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 un perjuicio a consecuencia de la ejecución de un acto emanado de uno de los poderes públicos en ejecución de una ley considerada inconstitucional.¹⁷

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”.¹⁸ A partir de este último criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



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 interesadas¹⁹. 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.”²⁰ Es decir, que para dicho tribunal la legitimación de

¹⁹ 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.

²⁰ 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, 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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.²¹ 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.²²

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;

²¹ Véase sentencia TC/0031/13

²² Véase sentencia TC/0520/16

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



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 inconstitucionalidad²³.

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.

²³ Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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 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.*²⁴

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

²⁴ Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia TC/0345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que acreditar el referido requisito, también deben hacerlo las personas físicas, en la medida pues lo contrario implica modificar un precepto constitucional claro y 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.²⁵

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

²⁵ Véase párrafo núm.8, letra, l de la Sentencia TC/0345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.²⁶

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.²⁷

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

²⁶ Véase párrafo núm.8, letra m de la Sentencia TC/0345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

²⁷ Véase párrafo núm.8, letra n de la Sentencia TC/0345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.

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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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, 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.

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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 ejerce 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.

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.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Derecho²⁸, 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 alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Länder y quedando consolidada con su incorporación en la Ley Fundamental de Bonn, en el artículo 20.1, en el cual se define a la República Federal de Alemania como un Estado “federal, democrático y social”.²⁹

78. De manera que se trata de una cláusula que nace del constitucionalismo 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

²⁸ 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”.

²⁹ Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.³⁰

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 del bienestar de la sociedad y de manera muy especial con aquellos sectores más desfavorecidos.³¹

³⁰ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149

³¹ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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:

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de manera directa esté abierta a cualquier ciudadano o ciudadana, y que se elimine ‘que tenga un interés jurídicamente protegido, de conformidad con la Constitución’, para que diga: ‘o de las personas de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley’. Aunque me quede sola 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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 bubúes 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 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,

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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: ‘esa 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 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.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 contraría 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 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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 (...).

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,

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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.³²

³² 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.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 constitucional de la supremacía, se presuma que por ello ese interés en la constitucionalidad está “jurídicamente protegido”.³³

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”³⁴, lo cual, como sabemos, no ocurrió. Luego de aprobada la reforma constitucional fuimos partidarios de que el Tribunal Constitucional

³³ 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.

³⁴ 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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interpretara la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como si se tratara de la figura de la acción popular.³⁵

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”.

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.³⁶

³⁵ 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

³⁶ 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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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

constitucionalidad todos somos interesados en reclamar el respeto de la supremacía de la Constitución, véase Constitución Comentada, 2015, pp. 404-405.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 TC/0345/19, de dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), que sentó el cambio de precedente.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.

I. Breve preámbulo del caso

1.1. La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta el dieciséis (16) de enero de dos mil veinte (2020), interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de Valores de Deuda Pública hasta por un monto de RD\$ 246,295,821,767.00 o su equivalente en moneda extranjera.

1.2. En ese sentido, esta sede constitucional ha dictaminado rechazar, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad anteriormente descrita y, en consecuencia, declarar conforme con la Constitución la Ley núm. 512-19. El rechazo de la presente acción directa en inconstitucionalidad está fundamentado, entre otros asuntos, en que

este Tribunal Constitucional considera, contrario a lo alegado por los accionantes, que el Congreso Nacional no ha delegado las facultades que le asigna el artículo 234 de la Constitución de la República, ni está contradiciendo el artículo 4 de la Carta Magna; esto así, porque no está autorizando traslado de recursos presupuestarios de una institución a otra, sino que mediante una ley está facultando al Poder Ejecutivo a realizar movimientos operacionales dentro del presupuesto asignado al gobierno central a través del Ministerio de

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Hacienda; particularmente, la conversión, consolidación y compra anticipada de valores, siempre mediante el rango de un máximo del 10%³⁷, con una opinión a favor del Consejo de Deuda Pública y, lo más importante, comunicando mediante informes trimestrales al Congreso Nacional.³⁸

Lo anterior lo que implica es que Poder Ejecutivo, fundamentándose en la norma que nos ocupa, no puede modificar el presupuesto (ni aumentar ni reducir) de otras instituciones, sino únicamente podrá realizar operaciones de administración de los pasivos del presupuesto otorgado como partida a la deuda pública que gestiona el Ministerio de Hacienda —atendiendo “a la favorabilidad de las condiciones financieras del mercado”³⁹—.

Resulta pertinente destacar que este tribunal estableció, en un caso similar al que nos ocupa decidido mediante la Sentencia TC/0088/19, de fecha veintiuno (21) de mayo, lo siguiente:

12.5.3. Los cuestionamientos realizados por los accionantes ameritan que este tribunal realice ciertas precisiones sobre el contenido y alcance de la disposición atacada en inconstitucionalidad. En primer lugar, se advierte que el Congreso Nacional autoriza al Poder Ejecutivo a realizar “operaciones de manejo, administración y/o gestión de pasivos durante el año 2019 [...] a través de emisiones de títulos de deuda para canjear o recomprar pasivos de deuda del sector

³⁷ Parte capital artículo 10 Ley núm. 512-19.

³⁸ Párrafo I del artículo 10 de la Ley núm. 512-19.

³⁹ Artículo 4 de la Ley núm. 512-19.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

público no financiero”. Estas operaciones de administración de pasivos, dentro de las cuales se encuentran la conversión, la consolidación y la compra anticipada de valores¹, solo pueden ser realizadas bajo las siguientes condiciones, a saber: 1) por hasta el 10 % de la deuda del sector público no financiero; 2) con el objetivo esencial de “reducir el monto y/o servicio de la deuda externa e interna del sector público no financiero”; 3) que cuente con la opinión favorable del Consejo de la Deuda Pública.

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

12.5.5. Cabe destacar que este tipo de autorizaciones de administración de pasivos, concedidas al Poder Ejecutivo por medio de la Ley núm. 64-18, no resulta una novedad en nuestro ordenamiento jurídico, sino que por el contrario constituyen

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

12.5.6. La dinámica propia de este tipo de operaciones, que ameritan un acceso oportuno a los mercados de capitales doméstico e internacional y la flexibilidad necesaria para acceder a las condiciones financieras más favorables², resulta en la práctica incompatible con la aplicación de los criterios tradicionales de aprobación previa e individual de empréstitos. Cuando se trata de la emisión y colocación de títulos de deuda pública, lo que se impone jurídicamente es que la operación en sí cuente con la previa autorización del legislador, quien además debe definir los límites en los cuales se desenvolverá la actuación del Ejecutivo. No podemos obviar que las transacciones que se derivan de las operaciones de administración de pasivos están sujetas a la toma de decisiones oportunas y expeditas que precisamente permitan satisfacer el objetivo trazado por el legislador. Cabe agregar que, en ciertas circunstancias, se trata de transacciones necesarias para evitar que el país caiga en una situación de default o impago que comprometa su calificación crediticia y los consiguientes perjuicios que ello puede acarrear.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

12.5.8. Las operaciones financieras que esta ley autoriza al Poder Ejecutivo se encuentran sujetas a los mecanismos de fiscalización y control que la Constitución confiere al Congreso Nacional, y que resultan necesarios en la dinámica propia de un sistema de frenos y contrapesos. Estas operaciones están sujetas al control establecido en

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el artículo 93, ordinal 2) literal d), de la Constitución, que autoriza al Congreso Nacional a “examinar anualmente todos los actos del Poder Ejecutivo y aprobarlos, si son ajustados a la Constitución y a las leyes”. No es accidental que el párrafo I del artículo 10 de la Ley disponga que las operaciones de administración de pasivos deberán “ser informadas al Congreso Nacional, en los informes trimestrales sobre el Crédito Público elaborados por el Ministerio de Hacienda”. Esto garantiza que el Congreso esté debida y oportunamente informado de manera periódica sobre las operaciones concretas ejecutadas por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda.

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

Como se observa, los fundamentos esbozados por el tribunal en la referida sentencia son aplicables al caso de la especie, en razón de la similitud del texto cuestionado, por lo cual resulta procedente reiterarlo...

La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del Tribunal, pero salva el voto con relación a los motivos adoptados para dictaminar la legitimación activa de los accionantes, señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Guerrero quienes indudablemente tienen interés legítimo y jurídicamente protegido, pero ofrece motivos propios; especialmente sostenemos que dichos accionantes están afectados por las disposición de la norma impugnada, en razón de que se trata de una norma que afecta las rentas públicas, de las cuales estos ciudadanos son contribuyentes, además de constituir fuente de financiamiento del Presupuesto General del Estado, por lo que conforme a nuestro criterio están legitimados para actuar en la especie, situación que debe ser probada por los accionantes y no basarse en una presunción por su condición de persona física, como ha dispuesto este órgano de justicia constitucional, a partir de la Sentencia TC/0345/19.

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.

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 le ha conferido a los mismos calidad para accionar en inconstitucionalidad, contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de Valores de Deuda Pública hasta por un

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

monto de RD\$ 246,295,821,767.00 o su equivalente en moneda extranjera, entre otros motivos, por los que citamos textualmente a continuación:

7.1. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad el artículo 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone que: “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”. De igual forma, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece que: “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”.

7.2. En aplicación de los textos transcritos anteriormente, este Tribunal Constitucional es de criterio que “(...) 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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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. (Véase Sentencia TC/0345/19 del dieciséis (16) de septiembre).

7.3. En este sentido, los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero tienen calidad para interponer la presente acción directa de inconstitucional, en razón de que ostentan la nacionalidad dominicana. Igualmente, consideramos que dichos señores se encuentran en pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía, ya que en el expediente no consta ningún documento que permita inferir lo contrario...

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 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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 lo anterior, 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...

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 37 de la Ley No. 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.⁴⁰

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

⁴⁰ 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

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 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela⁴¹.

2.1.10. En similar orientación se expresa el expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, magistrado Eduardo Ferrer Mc Gregor:

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 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 acción⁴².

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.

⁴¹ Brewer-Carias, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley No. 137-11, Organica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Revistas Estudios Constitucionales, año 9, No. 1, 201, p.324.

⁴² Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 Cruz⁴³, en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado:

9.5 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 ⁴⁴ en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción⁴⁵, 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 ⁴⁶ será válida siempre y cuando el tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la

⁴³Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pàg. 221

⁴⁴ Subrayado nuestro

⁴⁵ Subrayado nuestro

⁴⁶ Subrayado nuestro

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

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 Constitución⁴⁷. 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

⁴⁷ Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de interpretación y control de la constitucionalidad’, en el fondo se está admitiendo que este Colegiado, actuando con lealtad 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’.⁴⁸

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 de los accionantes, 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”.

2.2.5. Tal y como hemos desarrollado en los fundamentos del presente voto y al tenor del criterio que hemos esbozado de forma reiterada desde el inicio de labores 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 de manera expresa que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido” para que un particular pueda accionar en inconstitucional, y no presumirlo en lo relativo a las personas física.

⁴⁸ Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2.6. La sentencia del consenso ha debido declarar admisible, en lo referente a la legitimación de presente acción directa de inconstitucionalidad, dado que los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero, sí demostraron 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, por cuanto dichos accionantes podrían ser afectados por las disposición de la norma impugnada, dada su condición de contribuyentes y no porque se presume que todo ciudadano dominicano tiene el necesario interés legítimo y jurídicamente protegido para ejercer las acciones directas en inconstitucionalidad que entienda pertinentes.

VOTO SALVADO EN LO RELATIVO A LA LIMITACIÓN DE LA CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO DEL ESTADO DOMINICANO

III. Precisión sobre el alcance del presente voto

3.1. Como cuestión previa a exponer los motivos que nos llevan a elevar este voto salvado, conviene precisar que la jueza que suscribe, comparte el criterio de que la acción directa incoada contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de Valores de Deuda Pública hasta por un monto de RD\$ 246,295,821,767.00 o su equivalente en moneda extranjera, sea rechazada. Sin embargo, procede a salvar su voto en lo relativo a la limitación de la capacidad de endeudamiento que tiene el Estado dominicano.

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

IV. Motivos del voto salvado

4.1. En la especie, debemos reiterar que estamos de acuerdo con que se dictamine el rechazo de la presente acción directa en inconstitucionalidad, por cuanto en la formulación de la Ley núm. 512-19, el Congreso Nacional no vulneró los trámites legislativos prescritos en la Constitución para la formación de la misma, especialmente en los casos declarados de urgencia; y por demás, en el conjunto de sus disposiciones no anula la participación del Congreso Nacional en la fiscalización de los procesos de negociación para la emisión y colocación de valores internos de deuda pública en el mercado nacional e internacional. Además, en la Ley de Presupuesto General del Estado del ejercicio presupuestario del año se autorizó la contratación de deuda pública, mediante la emisión de valores a ser colocados en los mercados local e internacional de capitales con la finalidad de completar el financiamiento requerido para el precitado ejercicio presupuestario.

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

4.3. Tal señalamiento lo hacemos en razón de que el aumento del nivel de endeudamiento en que está incurriendo el Estado dominicano debe verse con suma preocupación, por cuanto la persistencia del mismo puede colocar al país en una imposibilidad de pago y podría provocar la insolvencia del gobierno para hacer frente al cumplimiento de un sin números de actividades sociales, y

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la prestación de los servicios públicos esenciales para todos los dominicanos (as), en razón de que los ingresos fiscales que se perciban se destinarían al pago de las deudas contraídas.

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

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

- Aumento de los tributos nacionales para hacer frente al pago de las obligaciones contraídas.
- Disminución de la capacidad de ahorro del sector privado, lo cual conlleva al aumento de las tasas de interese activas para el sector privado y los ciudadanos, representando esto una disminución de la capacidad productiva y de subsistencia; Reducción de la capacidad del Estado para hacer frente a los contingentes económicos que puedan resultar de una resección económica o crisis financiera.
- Aumento de la posibilidad de sufrir una crisis financiera como consecuencia de la falta de confianza de los mercados financiero internacionales, producto de entrar en la categoría de país insolvente “default”.

4.6. No debemos soslayar que una crisis económica a gran escala, imposibilitaría que el Estado ejerza con eficacia su función esencial de

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

protección de los derechos y garantías fundamentales esenciales de las personas, lo cual tendría por efecto inmediato una disminución progresiva de la dignidad y calidad de vida de las personas.

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

Conclusión: Si bien es cierto que la suscrita concurre con la decisión adoptada por el consenso de este Tribunal, en el sentido de que la acción directa en inconstitucionalidad sea rechazada, salva su voto en lo concerniente a la limitación de la capacidad de endeudamiento que debe tener el Estado dominicano, así como a las motivaciones para conceder legitimación activa a los accionantes.

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

Expediente núm. TC-01-2020-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Eulogio José Santaella Ulloa, Leopoldo Andrés Franco Barrera, Federico Lalane José, Jaime Fernández Quezada, Chery Jiménez Alfau y Emmanuel Esquea Guerrero contra la Ley núm. 512-19, que autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar la emisión y colocación de valores de deuda pública hasta por un monto de doscientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y cinco millones ochocientos veintiún mil setecientos sesenta y siete pesos dominicanos (\$246,295,821,767.00) o su equivalente en moneda extranjera.