



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0317/21

Referencia: Expediente núm. TC-01-2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC) contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (9) de septiembre de dos mil cinco (2005).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintidós (22) días del mes de septiembre del año dos mil veintiuno (2021).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución y el artículos 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-01-2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

La norma impugnada en inconstitucionalidad es el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, por presunta vulneración de los artículos 40.15, 46, 50, 217, 218, 219 y 221 de la Constitución de la República:

Art. 41.- La Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR) establecerá mediante reglamento, los plazos mínimos previos a la fecha de expiración que deberán ser satisfechos para la internación de los bienes perecederos de origen importado. Este reglamento deberá prever que la Dirección General de Aduanas no autorice el despacho de importación de productos de consumo que no cumplan con este requisito, que no tengan registro sanitario, que no tengan fecha de expiración, cuya fecha de expiración se encuentre vencida, cuyas etiquetas o rotulados no estén por lo menos, en idioma español o que no tengan las advertencias de salud conforme a las normas vigentes, cuando corresponda.

2. Pretensiones de la accionante

La accionante, Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), en su instancia depositada en la Secretaría de este tribunal el veintisiete (27) de marzo de dos mil diecisiete (2017), pretende que sea declarado inconstitucional parcialmente el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, por contener restricción a la importación

Expediente núm. TC-01-2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

o despacho de mercancías en las aduanas dominicanas de productos de consumo importados cuyo etiquetado o rotulado no se encuentre por lo menos, en español, en violación de los artículos 40.15, 46, 50, 217, 218, 219 y 221 de la Constitución de la República.

3. Infracciones constitucionales alegadas

La accionante sostiene que el artículo 41 de la citada Ley núm. 358-05, es irracional porque no existe correlación entre el fin buscado y el medio empleado para conseguirlo, afectando los derechos a la libertad de empresa y al régimen económico constitucionalmente previstos, vulnerando los artículos 40.15, 46, 50, 217, 218, 219 y 221 de la Constitución de la República, los cuales se describen a continuación:

Artículo 40.15 A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.

Artículo 46.- Libertad de tránsito. Toda persona que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a transitar, residir y salir libremente del mismo, de conformidad con las disposiciones legales.

1) Ningún dominicano o dominicana puede ser privado del derecho a ingresar al territorio nacional. Tampoco puede ser expulsado o extrañado del mismo, salvo caso de extradición pronunciado por autoridad judicial competente, conforme la ley y los acuerdos internacionales vigentes sobre la materia;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2) Toda persona tiene derecho a solicitar asilo en el territorio nacional, en caso de persecución por razones políticas. Quienes se encuentren en condiciones de asilo gozarán de la protección que garantice el pleno ejercicio de sus derechos, de conformidad con los acuerdos, normas e instrumentos internacionales suscritos y ratificados por la República Dominicana. No se consideran delitos políticos, el terrorismo, los crímenes contra la humanidad, la corrupción administrativa y los delitos transnacionales.

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

1) No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por ley. El Estado favorece y vela por la competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, estableciendo por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional;

2) El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país;

3) El Estado puede otorgar concesiones por el tiempo y la forma que determine la ley, cuando se trate de explotación de recursos naturales o de la prestación de servicios públicos, asegurando siempre la existencia



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público y al equilibrio medioambiental.

Artículo 217.- Orientación y fundamento. El régimen económico se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano. Se fundamenta en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad.

Artículo 218.- Crecimiento sostenible. La iniciativa privada es libre. El Estado procurará, junto al sector privado, un crecimiento equilibrado y sostenido de la economía, con estabilidad de precios, tendente al pleno empleo y al incremento del bienestar social, mediante utilización racional de los recursos disponibles, la formación permanente de los recursos humanos y el desarrollo científico y tecnológico.

Artículo 219.- Iniciativa privada. El Estado fomenta la iniciativa económica privada, creando las políticas necesarias para promover el desarrollo del país. Bajo el principio de subsidiaridad el Estado, por cuenta propia o en asociación con el sector privado y solidario, puede ejercer la actividad empresarial con el fin de asegurar el acceso de la población a bienes y servicios básicos y promover la economía nacional.

Párrafo.- Cuando el Estado enajene su participación en una empresa, podrá tomar las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria. La ley reglamentará la materia.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 221.- Igualdad de tratamiento. La actividad empresarial, pública o privada, recibe el mismo trato legal. Se garantiza igualdad de condiciones a la inversión nacional y extranjera, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y las leyes. La ley podrá conceder tratamientos especiales a las inversiones que se localicen en zonas de menor grado de desarrollo o en actividades de interés nacional, en particular las ubicadas en las provincias fronterizas.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

La accionante procura la declaratoria de inconstitucionalidad parcial del artículo 41 de la indicada Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, argumentando, en síntesis, lo siguiente:

a. La comercialización de productos en la República Dominicana se encuentra regida por una serie de normativas que tienen como propósito común proteger, entre otras cosas, la seguridad, salud e intereses económicos de los consumidores en la República Dominicana. Entre dichas normas se encuentran aquellas que rigen el etiquetado de los productos de consumo, punto nodal de esta instancia.

b. ¿A qué nos estamos refiriendo cuando hablamos del etiquetado de productos? Conforme al Reglamento para la aplicación de la Ley General de Protección De Los Derechos Del Consumidor y Usuario, No. 358-05, aprobado por Decreto No. 236-08, por etiqueta debe entenderse "cualquier marbete, rotulo, marca, imagen u otra materia descriptiva o gráfica, que se haya escrito, impreso, estarcido, marcado, marcado en relieve o en huecograbado o adherido al envase de un producto



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

destinado al consumo humano o al uso de los consumidores" y por etiquetado "el material escrito o impreso que contiene la etiqueta o que acompañe al producto" a los fines de promocionar su consumo.

c. El artículo 41 de la Ley de la Ley núm. 358-05, encuadrado dentro del capítulo dedicado a la "protección a la salud y la seguridad", respecto a las etiquetas de productos de consumo importados a República Dominicana, establece: (...)

d. Circunscribiéndonos al objeto que nos ocupa en esta instancia, énfasis agregado, podemos advertir que el texto legal antes transcrito consagra implícitamente una restricción a la importación –o al despacho en las aduanas dominicanas –de productos de consumo cuya etiqueta no se encuentre en idioma español.

e. Fijaos bien, honorables Magistrados, que la ley establece esa prohibición y atribuye una facultad reglamentaria delegada en dos órganos de la Administración Pública, para que regulen complementariamente aspectos relativos a esa prohibición y a otras que contiene el texto legal.

f. Debemos señalar que, aunque el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, ordena que se dicte un reglamento que "prevea" esta prohibición y las otras prohibiciones a las que se refiere ese artículo, lo cierto es que no existe ninguna disposición reglamentaria en ese sentido. Más adelante, como soporte a nuestros alegatos de inconstitucionalidad, veremos incluso como el marco legal dominicano que regula el etiquetado de productos de consumo traza otro tipo de control con respecto a los productos importados, para alcanzar la finalidad de que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el producto tenga su descripción en el idioma oficial de la República Dominicana. Un control apegado a la constitucionalidad y no como el previsto en el artículo 41 de la ley que simplemente prohíbe el despacho de mercancía importada que no tenga la etiqueta en idioma español. Una medida cuya drasticidad, supone como veremos una colisión con preceptos constitucionales.

g. El derecho de información como un instrumento de protección de derechos esenciales de los consumidores como el de salud, seguridad y protección de intereses económicos.

h. Para iniciar la explicación de los alegatos de inconstitucionalidad nos importa de manera previa analizar las implicaciones del derecho de información de los consumidores, considerado como un instrumento de protección de derechos esenciales que poseen los consumidores como son el de salud, seguridad y protección de intereses económicos.

i. Lo primero es que los derechos de los consumidores fueron reconocidos en la Constitución del año 2010 al establecerse entre los derechos económicos y sociales. Justamente en ella se incorpora este derecho a la información por parte del consumidor. Al respecto, el artículo 53 versa de la siguiente manera:

Artículo 53.- Derechos del consumidor. Toda persona tiene derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, a una información objetiva, veraz, y oportuna sobre el contenido y las características de los productos y servicios que use o consuma, bajo las previsiones y normas establecidas por la ley. Las personas que resulten lesionadas o



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

perjudicadas por bienes y servicios de mala calidad tienen derecho a ser compensadas o indemnizadas conforme a la ley.

j. Estas prerrogativas constitucionales fueron concebidas como una forma de protección a una parte que se encuentra en estado de vulnerabilidad al relacionarse dentro de una economía de mercado. Siendo reconocidos una serie de derechos a los denominados consumidores, entendiéndose por estos últimos como los destinatarios finales de bienes y servicios para fines personales, familiares o de su grupo social.

k. La anterior distinción del derecho de información como un instrumento para el alcance de los derechos esenciales de salud, seguridad e intereses económicos ha sido reconocida por el legislador dominicano. Así pues, al consagrarse el derecho de información en el artículo 84 de la Ley No. 358-05 se establece que es una obligación de todo proveedor de bienes y/o servicios la de "proporcionar al consumidor o usuario en la etiqueta o soporte similar, una información, por lo menos, en idioma español, clara, veraz, oportuna y suficiente sobre los bienes y servicios que oferta y comercializa, a fin de resguardar la salud y seguridad de este último, así como sus intereses económicos, de modo tal que pueda efectuar una adecuada y razonada elección.

l. De la anterior disposición legislativa, así como de la consagración constitucional del derecho de los consumidores en el citado artículo 53 de nuestra Carta Magna, se coligen el alcance y los elementos esenciales del denominado derecho de información de los consumidores en el ordenamiento jurídico dominicano. Los cuales son los siguientes:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

i. Es un derecho de los consumidores, es decir para los destinatarios finales de bienes y servicios (no así otras personas que utilicen estos bienes o servicios para otro fin como lo sería un fin comercial);

ii. Es un instrumento que tiene como propósito resguardar derechos considerados como esenciales, como son el derecho a la salud, seguridad y protección de los intereses económicos de todo consumidor;

iii. Busca proteger al consumidor como una parte en desventaja del contrato a los fines de que pueda ejercer una adecuada y razonada elección;

iv. En virtud de lo anterior y conforme expresamente se establece en la normativa, la obligación de información recae sobre los bienes y servicios para uso y consumo de los consumidores (Artículo 53 de la Constitución) para cuando estos se ofertan y comercializan (artículo 84 de la Ley No. 358-05).

m. Pues bien, el marco legal que regula el etiquetado en la República Dominicana se encuentra disperso y está contenido tanto en aquellas normas de carácter general que tienen como objetivo la regulación de otras materias, como regulación específica sobre los detalles técnicos y especiales sobre el etiquetado de alimentos.

n. Entre el primer grupo de normas se encuentran la Ley General de Salud (Ley No 42-01), la Ley sobre el Sistema Dominicano para la Calidad (Ley No. 166-12) y la Ley No. 358-05 con su Reglamento de Aplicación. El segundo grupo, son aquellas normas específicas que contienen bien en su totalidad o bien en una parte importante de la pieza



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

regulatoria, una serie de requisitos y condiciones que deben cumplir las etiquetas de productos alimenticios. Entre estas se encuentran el Reglamento General para Control de Riesgos en Alimentos y Bebidas en la República Dominicana (Decreto No. 528-01) (en lo adelante el "Reglamento de Alimentos y Bebidas") y la Norma Dominicana sobre Etiquetado General de Alimentos Previamente Envasados, mejor conocida como NORDOM 53, en su cuarta revisión de fecha 27 de noviembre de 2014, dictada por el Instituto Dominicano para la calidad (INDOCAL).

o. Por un lado, tenemos que la Ley General de Salud al referirse al control sanitario de los productos en general, incluidos los "alimentos, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, medicamentos, cosméticos, productos de higiene personal del hogar" entre otros, dispone en su artículo 112 que "las leyendas y los textos de las etiquetas de los productos" antes mencionados" deberán inscribirse en el idioma español'. El párrafo I del artículo 112 que es el que se refiere a los productos importados dispone a su vez que "cuando los productos sean de importación deberán llevar contra etiqueta en idioma español con todos los datos mencionados.

p. En lo que respecta al Reglamento de Alimentos y Bebidas, este prescribe en su artículo 46 que "Los envases, recipientes y demás utensilios enumerados en este Reglamento deben contener exclusivamente los alimentos mencionados en su etiqueta o rotulación sean estos elaborados en el país o en el extranjero. Estos envases, recipientes y utensilios llevarán en su frente principal etiquetas, marbetes, rótulos o leyendas, adheridas, grabadas, estampadas o



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impresas en idioma español, que contenga al menos las siguientes declaraciones (...).

q. En la misma línea del anterior artículo, el artículo 47 de dicho reglamento reitera que "Las declaraciones redactadas en idiomas extranjeros deberán ser expresadas, también, fielmente en español (...).

r. Por su parte la NORDOM 53 al igual que las anteriores disposiciones citadas -de la Ley y el Reglamento- deja claro en su artículo 9.2.1 que las inscripciones de las etiquetas deben ser hechas en idioma español y al referirse a los productos importados establece en el artículo 9.1.5 que en estos "podrá colocarse una etiqueta complementaria" la cual deberá contener todos los requisitos para el etiquetado exigido por dicha normativa.

s. Muy específicamente el artículo 9.1.6 de la Nordom 53 establece que "cuando el idioma en que esté redactada la etiqueta original no sea en idioma español en vez de poner una nueva etiqueta podrá emplearse una etiqueta complementaria que contenga la información obligatoria en español.

t. Estas disposiciones establecen a modo general la obligación de que las etiquetadas de los productos, especialmente de los alimentos y bebidas se encuentren en idioma español. Lo anterior es cónsono con el respeto al derecho de información de los consumidores consagrado en la legislación de la materia en la República Dominicana, y que fue reconocido en la Constitución Dominicana del año 2010 al establecer el artículo 53 los derechos que poseen todos los consumidores.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

u. *Lo anterior es conforme a los acuerdos y tratados comerciales suscritos por la República Dominicana. Tales como aquellas normativas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) las cuales prohíben el establecimiento de obstáculos innecesarios al comercio internacional. Véase en este sentido el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC).*

v. *Ninguna de las normativas examinadas que regulan el etiquetado de los alimentos importados, exige que el etiquetado en español, con toda la información requerida en dichas normas, tenga que provenir del país de origen, esto es, desde el país en que el alimento es producido e importado. Que es justamente lo que dice el artículo 41 de la Ley No. 358-05 que consideramos inconstitucional.*

w. *El propio artículo 85 de la Ley 358-05 dispone que "Todo proveedor de bienes y/o servicios está obligado a proporcionar al consumidor o usuario en la etiqueta o soporte similar, una información, por lo menos, en idioma español (...) sobre los bienes y servicios que oferta y comercializa" Es decir, lo que se exige en este texto es que el etiquetado o etiqueta complementaria en español esté incorporada al momento de comercializar el producto como garantía del derecho a la información del consumidor.*

x. *En definitiva, todo el marco regulatorio dominicano, con excepción del artículo 41 de la Ley núm. 358-05, faculta a incorporar la etiqueta complementaria en idioma español en la República Dominicana y no en el país de origen.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Violación al principio de razonabilidad (Art. 40.15 de la Constitución) del requisito de que los productos cuenten con un etiquetado en idioma español para su importación al mercado dominicano.

y. El principio de razonabilidad de las normas se encuentra consagrado en el artículo 40.15 de la Constitución al prescribir que "la ley solo puede ordenarlo que es justo y útil para la sociedad". Este canon constitucional presupone que toda disposición legal debe ajustarse a este principio no pudiendo ser irracional o arbitraria.

z. El principio de razonabilidad "constituye el fundamento axiológico de toda norma, sin importar de donde emane y la materia que en ella se aborde.

aa. En ese orden de ideas queda claro que el principio de razonabilidad implica para cada ciudadano, la garantía de que ninguna normativa –mucho menos una Ley adjetiva emanada del Congreso Nacional –puede ser arbitraria, antojadiza o inútil para los intereses comunes de la sociedad, asimismo la misma no puede suponer una arbitrariedad sobre determinados grupos de personas.

bb. El artículo 41 de la Ley No. 358-05 tiene como finalidad garantizar el respeto de derechos esenciales para los consumidores, como son el de salud y seguridad, particularmente en lo referente a los bienes importados a la República Dominicana.

cc. Como el consumidor cuenta con información limitada sobre los bienes o servicios que va adquirir y representa para éste un alto costo en obtenerla su capacidad de discernimiento en condiciones igualitarias se



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ve afectada. La finalidad de disposiciones como las establecidas en el artículo 41 es imponer el deber de informar a quien ya cuenta con esa información o a quien puede obtenerla a menor costo.

dd. En virtud de esa situación de desventaja en la que se encuentra el consumidor como consecuencia de la asimetría de información, el Estado tiene la obligación de regular –en ciertos casos y bajo ciertas condiciones –para lograr un balance. En efecto, la finalidad de los derechos del consumidor y conforme lo establece el objeto de la Ley No. 358-05 es garantizar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y los consumidores de bienes y usuarios de servicios.

ee. Así lo consideró Corte Constitucional Colombiana en un análisis similar respecto al etiquetado de alimentos transgénicos y el derecho de información al establecer lo siguiente:

La capacidad de acceder a una información veraz y completa sobre la calidad y seguridad de los productos, es un elemento fundamental de los derechos de los consumidores. En ese sentido, toda regulación legal sobre la materia debe promover que los ciudadanos, en tanto son usuarios o consumidores cotidianos de todo tipo de servicios económicos y productivos, accedan de manera plena a información relevante sobre el tipo de bienes que adquieren o consumen. En otras palabras, la jurisprudencia reiterada de esta Corte, promueve el acceso a la información comercial veraz, suficiente y necesaria que requiera el consumidor o usuario con respecto a los bienes y servicios que se le ofrecen, con el fin de garantizar que tenga todas las garantías para tomar una decisión informada y voluntaria. Solo así (es posible lograr un sistema económico justo que no explote de manera premeditada las



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

asimetrías naturales que existen entre un individuo y las compañías que producen los bienes y servicios del mismo.¹

ff. Las disposiciones como las establecidas en la Ley No. 358-05 sobre etiquetado de alimentos y bebidas, particularmente el artículo 41, buscan garantizar el acceso de los consumidores a una información veraz, suficiente y necesaria. Es la protección de esa parte que se encuentra en desventaja a los fines de lograr un sistema económico justo. Lo anterior es cónsono con el preámbulo constitucional de nuestra Carta Sustantiva el cual establece como principios fundamentales del Estado dominicano, principios como la dignidad humana, la igualdad y el bienestar social.

gg. La finalidad de disposiciones como las establecidas en el artículo 41 es imponer el deber de informar a quien ya cuenta con esa información o a quien puede obtenerla a menor costo.

hh. El medio empleado por el artículo 41 de la Ley No. 358-05 es la restricción, mediante un reglamento que se dictara a esos fines, y que nunca ha sido dictado, del despacho de todo producto importado que no cuente con una etiqueta en idioma español. la restricción impuesta por el artículo cuya constitucionalidad se cuestiona representa la obligación por parte de todo exportador que desee que sus productos sean comercializados en la República Dominicana, de modificar su cadena de producción a los fines de colocar una etiqueta distinta a la que utiliza en sus productos, debiendo ser dicha etiqueta en idioma español.

¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-583/15.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ii. *La mayoría de las disposiciones en materia de etiquetados de alimentos en la región permiten el uso de etiqueta complementaria y no requieren que la misma sea colocada en el país de origen. Estas normas y legislaciones que se mencionarán a continuación reconocen al igual que la República Dominicana el derecho de información que tienen los consumidores a los fines de garantizar su seguridad, salud e interés económico (...)*

jj. *La primera norma que debe mencionarse es la norma general del CODEX para el etiquetado de alimentos...siendo reconocida por la legislación dominicana la necesidad de cumplir con la misma... "Cuando el idioma en que está redactada la etiqueta original no sea aceptable para el consumidor a que se destina, en vez de poner una nueva etiqueta podrá emplearse una etiqueta complementaria, que contenga la información obligatoria en el idioma requerido.*

kk. *la normativa comparada de países latinoamericanos, algunos de los cuales han tomado como referencia el CODEX, no contiene restricción alguna respecto a la obligatoriedad de que la etiqueta en el idioma del país sea colocada en el país de origen, en alusión a Colombia, Perú, México, Panamá, Cuba y Argentina.*

ll. El *Reglamento Técnico Centroamericano/Guatemala/Salvador/Costa Rica/Nicaragua/Honduras: Define la etiqueta complementaria como aquella que se utilizará para poner a disposición del consumidor la información obligatoria cuando en la etiqueta original esta se encuentra en idioma diferente al español. Y concluye este punto señalando que entre países del Mercosur: etiqueta en el idioma del país de*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

comercialización (Español o portugués), no existe obligatoriedad de que sea antes de la importación.

mm. El análisis entre la finalidad y el medio empleado por la normativa puede claramente percibirse que en la finalidad de garantizar el derecho de información que tiene el consumidor dominicano, lo importante es que el producto no llegue a colocarse a la venta si no cuenta con una etiqueta en español. Y que en consecuencia esta finalidad puede lograrse con medios más efectivos y menos perjudiciales para el consumidor, como lo sería colocar la etiqueta complementaria posterior al despacho aduanal del producto (...)

nn. El resultado de la restricción del artículo 41 de la Ley núm. 358-05 lejos de proteger a los consumidores incrementa los costos de forma tal que estos se vean perjudicados económicamente. No siendo una medida efectiva para el fin por el que fue concebida. Es por esto que debe declararse su inconstitucionalidad por ser contraria al principio de razonabilidad establecido en el artículo 40.15 de nuestra Carta Sustantiva.

Violación al derecho de libertad de empresa (Art. 50), la igualdad de tratamiento (221), a la libertad de tránsito (art. 46), así como a las disposiciones constitucionales concernientes al régimen económico dominicano (Arts. 217, 218 y 219 de la Constitución).

oo. El reconocimiento y garantía por parte del Estado de la libre empresa, comercio e industria es la base del derecho a libertad de empresa consagrado en el artículo 50 de nuestra Carta Sustantiva. En



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

virtud del mismo, el Estado favorece y vela, entre otras cosas, por la competencia libre, leal y efectiva.

pp. Conforme lo ha establecido este Honorable Tribunal el derecho a la libertad de empresa debe entenderse "como la prerrogativa que corresponde a toda persona de dedicar bienes capitales a la realización de actividades económicas dentro del marco legal del Estado y en procura de obtener ganancias o beneficios lícitos².

qq. Si bien el Estado puede limitar un determinado sector de la economía sin entenderse por esto una violación al derecho de la libertad de empresa, la intervención por parte del Estado debe estar sujeta a una serie de "límites constitucionales consistentes en una: i) regulación mediante ley; ii) no puede afectar el contenido esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida disposición, es decir, obedecer a criterios de razonabilidad.³

rr. Los anteriores límites establecidos por nuestro Tribunal Constitucional han sido desarrollados en la jurisprudencia constitucional comparada. En relación al requisito de razonabilidad de la limitación a este derecho ha establecido la Corte Constitucional Colombiana que es necesario hacer un juicio de razonabilidad "entre el ejercicio de las libertades económicas y la garantía de los principios y valores constitucionales defendidos por la medida de intervención"⁴.

² Sentencia TC/10049/13, del nueve (9) de abril de 2017.

³ Sentencia TC/10001/14, del catorce (14) de enero del año dos mil catorce (2014).

⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-380/10



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ss. En el caso particular del artículo 41 objeto de la presente acción, el análisis que debe realizarse es la protección del derecho de información de los consumidores, derecho que busca ser garantizado con la intervención frente a una afectación a los intereses económicos de los consumidores, así como a la limitación que se impondrá al comercio y a los importadores. Limitación que, como veremos adelante implica la afectación de otros derechos.

tt. En lo que respecta al contenido esencial de la libertad de empresa continua la Corte Constitucional Colombiana precisando que para justificar la intervención deben preservarse "las garantías mínimas que posibiliten el intercambio comercial y, de manera más amplia, la participación de los agentes de mercado, en un marco de condiciones que permita el desarrollo económico y la libre competencia". No pudiendo ser la medida manifiestamente innecesaria o claramente desproporcionada, de modo que afecte el núcleo esencial de las libertades económicas.

uu. Como hemos expuesto anteriormente, la medida de que los productos antes de llegar a manos de aquellos que lo comercializan y lo ponen a disposición de los consumidores cuente obligatoriamente con una etiqueta en español, es claramente desproporcionada. Al existir otras vías más idóneas para proteger el derecho de información de los consumidores, no se justifica esta intervención la cual afecta la libertad de empresa. La restricción es totalmente innecesaria toda vez que el consumidor no adquiere sus productos directamente en las aduanas dominicanas, por lo que en ese momento de la cadena comercial es irrelevante si el producto cuenta o no con la etiqueta en idioma español.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vv. *Las limitaciones que se realizan el derecho de libertad de empresa o justificaciones de intervención por parte del Estado, deben ir en consonancia con la noción de justicia social y de igualdad aplicada a la libertad de empresa que inspira los principios rectores del régimen económico previsto en el artículo 217 de la Constitución, conforme lo ha considerado este Honorable Tribunal Constitucional. Al respecto, el régimen económico del Estado Dominicano concebido en el artículo 217 de la Carta Sustantiva establece que el mismo se sustenta "en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad.*

ww. *Las políticas de Estado, las intervenciones o limitaciones que realice éste en el mercado deben estar basadas en el régimen económico conforme lo establece nuestra Carta Sustantiva. El crecimiento económico, la equidad, la libre competencia, un crecimiento equilibrado y sostenido de la economía, y la promoción del desarrollo del país, no pueden verse limitados por la existencia de barreras injustificadas e irrazonables.*

xx. *Las limitaciones arbitrarias a la importación impuestas en el artículo 41 de la Ley núm. 358-05 no van acorde con el régimen económico dominicano y la economía social de mercado en que se encuentra basado dicho régimen. En efecto, uno de los ejes transversales del régimen económico y conforme queda reflejado en el TÍTULO XI de la Constitución Dominicana es el respeto a la libre competencia lo cual se ve restringida por dicha norma. (...)*



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

yy. *Como parte de esta política económica del Estado que busca respetar el marco de libre competencia para garantizar el bienestar social se encuentra la participación de la República Dominicana en organismos bilaterales y multilaterales de comercio, así como su adhesión a instrumentos internacionales que tienen como objeto el desarrollo del comercio transfronterizo. La inclusión en la normativa interna de la materia, como en el caso del Reglamento de Alimentos y Bebidas de normas armonizadas como la del CODEX, conforme previamente hemos indicado, es una muestra que parte de dicha política económica estatal es garantizar la inversión extranjera como motor del desarrollo económico.*

zz. *Muestra de lo anterior es el reconocimiento en el artículo 26 de la Carta Sustantiva que la República Dominicana es miembro de la "comunidad internacional, abierto a la cooperación y apegado a las normas del derecho internacional" y de que el Estado forma parte de un ordenamiento internacional que "garantice el respeto de los derechos fundamentales, la paz, la justicia, y el desarrollo político, social, económico y cultural de las naciones.*

aaa. *Como consecuencia de lo anterior, la República Dominicana como parte de organismos como la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha asumido una serie de obligaciones por entender que las mismas van acorde con su política económica, objetivos de Estado y respeto al régimen económico establecido.*

bbb. *Cabe destacar que la importancia de las relaciones entre países en la actividad comercial y económica y de la propia OMC es reconocida por la propia Ley núm. 358-05.*



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

ccc. La República Dominicana forma parte de organismos como la OMC porque reconoce la importancia del intercambio comercial entre países y la inexistencia de barreras injustificadas. Al respecto, los acuerdos de la OMC, en particular el Acuerdo Sobre Obstáculos Técnicos del Comercio (OTC), establecen en términos generales la eliminación al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios.

ddd. En su artículo 2.2. el OTC dispone que "Los Miembros se aseguraran de que no se elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. A tal fin, los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Tales objetivos legítimos son, entre otros: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanos, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente.

eee. En este mismo orden, el Tratado de Libre Comercio suscrito entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA), contiene un capítulo dedicado a los Obstáculos Técnicos al Comercio, cuyo objetivo es "aumentar y facilitar el comercio a través de una mejor implementación del Acuerdo OTC, la eliminación de los obstáculos técnicos innecesarios al comercio y el impulso de la cooperación bilateral.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fff. El espíritu de estos acuerdos y de la inexistencia de obstáculos en el comercio entre países va acorde con las disposiciones relativas al régimen económico antes citada así como con derechos reconocidos por la Constitución Dominicana de 2010 como la de igual trato a la inversión nacional y extranjera y el derecho al libre tránsito consagrado en el artículo 46. Este último el cual no solo tiene una connotación social, si no también económica.

ggg. Así lo ha reconocido la doctrina dominicana al establecer que: "la libertad de tránsito no debe verse solamente como un derecho a la personalidad, sino que presenta además repercusiones económicas en virtud a la libertad de circulación de bienes y servicios. Esto implica un modelo económico con dimensiones dentro del proceso de la globalización económica (movimientos migratorios, integración económica, etc.)

hhh. Esta barrera injustificada que representa para el importador la colocación de origen de una etiqueta en un idioma distinto al que comercializa, constituye una violación al derecho de libre tránsito de mercancías. La medida es además discriminatoria en tanto pone la obligación a los exportadores de comercializar un producto con una etiqueta en un idioma que desconocen colocando así a estos en situación de desventaja frente a aquellos que si tienen el idioma español como idioma oficial, así como frente a los comerciantes nacionales.

iii. Si bien el Estado puede regular o limitar derechos económicos como el de libertad de empresa, así como el derecho al libre tránsito, como hemos visto, su intervención debe ser razonable, necesaria y justificada. Ninguno de estos tres elementos se encuentra presentes en la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

obligación de la existencia de la etiqueta en español para fines de despachar el producto en aduanas.

jjj. Finalmente, la accionante considera que el artículo 41 de la Ley No. 358-05, contiene una serie de regulaciones que son ajenas a esta instancia, por lo que *solicita* dictar una sentencia que declare la inconstitucionalidad parcial de dicho precepto, salvaguardando el resto de la norma cuya constitucionalidad no ha sido puesta en duda (art. 47 Párrafo I de la LOTCPC).

Conclusiones:

PRIMERO: Declarar buena y válida en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad, por haber sido realizada de conformidad con las normas y principios procesales que rigen la presente materia.

SEGUNDO: Declarar la inconstitucionalidad del artículo 41 de la Ley No. 358- 05, en la parte relativa a que los productos de consumo importados a la República Dominicana, que no contengan etiquetas o rotulados, por lo menos en idioma español, no puedan ser despachados por la Dirección General de Aduanas; en razón de que dicho texto legal resulta contrario al principio de razonabilidad de las normas (Art. 40.15 de la Constitución), de libertad de empresa (Art. 50 de la Constitución) y a la libertad de tránsito (Art. 46 de la Constitución), así como a las disposiciones constitucionales concernientes al régimen económico dominicano (Art. 217, 218 y 219 de la Constitución).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: Que por aplicación de lo establecido en el artículo 47 párrafo I de la Ley núm. 137-11 se mantenga la vigencia del resto del artículo 41 de la Ley núm. 358-05.

5. Opiniones oficiales

5.1. Opinión de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República, en su opinión depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el cuatro (4) de mayo de dos mil diecisiete (2017), pretende que la acción sea denegada por no comprobarse las violaciones invocadas, argumentado, en síntesis, lo siguiente:

Contrario a lo expuesto por el accionante, consideramos que el medio empleado para procurar el fin de la regulación –en este caso garantizar el derecho a la información al consumidor, resulta idóneo y además no existe un medio alternativo que garantice el fin mediante una intervención menos restrictiva. Si bien es cierto que el etiquetado complementario a cargo del comerciante importador puede considerarse como un medio alternativo, evidentemente el mismo no tiene el grado de efectividad que tiene la retención de los productos importados que no cumplan con los requerimientos de etiquetado desde su país de origen.

En caso de permitir la desnaturalización (sic) de un producto que no cumple con las normas de etiquetado, el Estado dominicano tendrá que incurrir en mayores gastos y esfuerzos para ejercer el control y fiscalización de dichos productos, puesto que el control sobre el etiquetado sería totalmente a posteriori. Por el contrario, si dicho



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

control se ejerce de manera preventiva a nivel aduanal la garantía del derecho que se procura proteger se hace mucho más efectiva.

Al comprobarse que la regulación accionada no vulnera el principio de razonabilidad, consecuentemente habría que establecer que no existe vulneración alguna de los otros derechos invocados, puesto que existiría una limitación legítima de los mismos, cumpliendo con todas las garantías legales constitucionalmente establecidas a los mismos, a saber, la reserva de ley, el respeto al contenido esencial y el principio de razonabilidad.

Por tales motivos, solicita lo siguiente:

Único: Que se proceda a la denegada de la acción, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley núm. 137-11, por no comprobarse las violaciones a las disposiciones constitucionales invocadas.

5.2. Opinión del Senado de la República

En su escrito depositado en la Secretaría de este tribunal de ocho (8) de mayo de dos mil diecisiete (2017), el Senado de la República expone, entre otras, las siguientes consideraciones:

Que conforme al artículo 38 de la Constitución de la República, de fecha 25 de julio de 2002, vigente al momento de ser sometido como proyecto de ley, la Ley No. 358-05, objeto de la presente opinión, tenían iniciativa de ley, los Senadores y Senadoras y los Diputados y Diputadas, el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia, en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral, en asuntos electorales.

Que la Ley objeto de esta opinión, fue depositada por la Cámara de Diputados, mediante Oficio No.228, de fecha 07 de abril de 2005.

Que conforme a la Constitución de la República se procedió a tomar en consideración dicho proyecto de ley en fecha 12 de abril 2005, y fue enviado a la Comisión especial, la cual rindió un informe favorable en fecha 26/07/2005, aprobándose en primera lectura con modificaciones en fecha 26/7/2005 declarada de urgencia el 26/7/2005 y en segunda lectura con modificaciones en fecha 26/7/2005.

En cumplimiento a los artículos 39 y 40 de la Constitución de la República, del 25 de julio de 2002, Constitución que regía para esa época, que estipulaban: ‘Artículo 39.- 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 40.-Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra, para su oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta Cámara le hiciera modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto.

Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

remitido posteriormente a la Cámara de Diputados, para los fines correspondientes.

A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No.358-05, de fecha 09 de septiembre de 2005, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

Posteriormente, en su escrito depositado en la secretaría de este tribunal el veinticuatro (24) de julio de dos mil diecisiete (2017), el Senado de la República alude al contenido de la acción y luego concluye en la forma que más adelante se indicara.

La accionante, Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), en su instancia de Acción Directa de Inconstitucionalidad, de fecha 10 de abril (sic) del 2017, persigue que ese Honorable Tribunal Constitucional, declare la inconstitucionalidad del art. 41 de la Ley 358-05, en la parte relativa a que los productos de consumo importados a la República Dominicana, que no contengan etiquetas o rotulados, por lo menos en idioma español, no puedan ser despachados por la Dirección General de Aduanas, en razón de que dicho texto legal resulta contrario al principio de razonabilidad de las normas (Art. 40.15 de la Constitución), de libertad de empresa (Art. 50 de la Constitución) y a la libertad de tránsito (Art. 46 de la Constitución), así como a las disposiciones constitucionales concernientes al régimen económico dominicano (Arts. 217, 218 y 219 de la Constitución). Por aplicación de lo establecido en el artículo 47 párrafo I de la Ley núm. 137-11 se



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mantenga la vigencia del resto del artículo 41 de la Ley núm.. 358-05. Así que, en la acción directa de inconstitucionalidad de marras, el accionante, enfoca sus argumentos basados entre otros, en el principio de razonabilidad establecido en el art. 40.15 de la Constitución de la República, del requisito de que los productos cuenten con un etiquetado en idioma español para su importación al mercado nacional. En otro punto se basa a la violación del derecho de libertad de empresa (art. 50), igualdad de tratamiento (art. 221), a la libertad de tránsito (art. 46), así como las disposiciones constitucionales concernientes al régimen económico dominicano (art. 217, 218 y 219 de la Constitución).

Antes de hacer un análisis de los planteamientos sobre los cuales el accionante, pretende alegar una afectación o conculcación a la Constitución, en la acción supra indicada, es menester establecer lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, a una información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y las características de los productos y servicios que use o consume, bajo las predicciones (sic) y normas establecidas por la Ley. Las personas que resulten lesionadas o perjudicadas por bienes y servicios de mala calidad tienen derecho a ser compensadas o indemnizadas conforme a la Ley (sic). (Artículo 53 de la Constitución de la República).

Pero si analizamos en todos sus contextos los planteamientos hechos por el accionante, en su acción de inconstitucionalidad, podemos colegir, que nos encontramos en una afectación de un derecho contra otro derecho, es decir, en una colisión de derecho, donde debe primar el interés general, y si ponemos en la balanza el, interés general recaería sobre el consumidor, toda vez que, en la especie, el Estado, como un



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

órgano garante, ha concebido una norma adjetiva, tendente a garantizar que toda persona tenga derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, a una información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y las características de los productos y servicios que use o consuma, bajo las predicciones y normas establecidas por la ley, un mandato Constitucional, establecido en el artículo 53 de nuestra Constitución de la República, que entra en consonancia, con el mandato contenido en la norma atacada, Ley 358-05 sobre protección de los derechos del consumidor o usuario, de fecha 09 de septiembre del año 2005, cuando este artículo establece, que los productos importados, deben tener etiquetas o rotulados en idioma español.

El Estado con dicha disposición legal del Art. 41 de la Ley 358-05, lo que pretende es, contar con un instrumento idóneo, necesario y efectivo, a los fines de garantizar la salud del pueblo dominicano y el derecho que tiene el consumidor de tener una información veraz, precisa y detallada sobre el producto que ha de consumir, por lo que se advierte en el caso de la especie que existe una medida extrema de seguridad en el cual el Estado interviene regulando leyes adjetivas que vayan en consonancia con el derecho del consumidor, en consecuencia el etiquetado en Español, es una medida necesaria fundamental para que estos productos importados sean comercializados en nuestro país.

Así que refiere el accionante en sus argumentos que no hace oposición a que el producto tenga el rotulado en idioma español, fundamentando sus argumentos en que el verdadero problema es que el artículo 41 de la Ley manda a que el rotulado provenga con el producto desde su origen.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sin embargo, si se observa detenidamente lo expresado por el artículo 41 de la Ley núm.358-05, la misma no expresa textualmente que el etiquetado del producto debe ser desde su origen en español, ha de referirse que el producto no debe salir de aduanas, sin las condiciones esenciales establecidas en el artículo atacado, el accionante infiere que una vez importado el producto y depositado en aduanas nada puede hacerse para cumplir lo referido por la ley, pero una cosa es la interpretación del hecho, y otra cosa es la materialización de la acción, por tanto si el artículo 41, no refiere textualmente que el producto deba llegar al puerto con la etiqueta en español desde su origen, entonces el texto no contraviene la Constitución, ya el mismo deja una brecha de carácter administrativo para su ejecución y por tanto la misma brecha evita que el artículo atacado tenga vicios de carácter constitucional.

Conclusiones

PRIMERO: RATIFICAR en todas sus partes la opinión del SENADO DE LA REPÚBLICA, presentada y depositada por ante la Secretaría de ese honorable Tribunal Constitucional, contentiva del Procedimiento y Trámite Legislativo realizado por el SENADO, al momento del estudio y sanción del proyecto de ley que creó la Ley No. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, por lo que en cuanto a ese aspecto, el Senado de la República, cumplió fiel y satisfactoriamente en con el mandato Constitucional y el Reglamento requerido.

SEGUNDO: En cuanto al fondo, RECHAZAR la presente acción directa de inconstitucionalidad por los motivos antes indicados y en consecuencia declarar conforme con la Constitución las disposiciones



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecidas en el artículo 41 de la Ley 358-05 General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, de fecha 09 de septiembre del año 2005.

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

5.3. Opinión de la Cámara de Diputados

En su escrito de opinión y conclusiones recibido en la Secretaría del Tribunal Constitucional el ocho (8) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), la Cámara de Diputados expresa, en síntesis, lo siguiente:

Haciendo una evaluación a los planteamientos hechos por la accionante para sustentar la presente acción directa en inconstitucionalidad, se puede comprobar, con meridiana claridad, que los mismos son carentes de fundamentos constitucionales. Desde nuestra óptica, el artículo 41 de la Ley No. 358-05, general de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, no contradice a los artículos 40.15, 46,50, 217, 218, 219 y 221 de la Constitución, como erróneamente se alega.

El legislador, haciendo uso de sus atribuciones constitucionales de legislar y regular derechos, creó la Ley No. 358-05, la cual en su artículo 41, objeto de la presente impugnación, ha establecido regulaciones a los importadores y comerciantes para los etiquetados de los productos alimenticios y farmacéuticos: "La Dirección Ejecutiva de Pro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Consumidor, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR) establecerá mediante reglamento, los plazos mínimos previos a la fecha de expiración que deberán ser satisfechos para la internación de los bienes perecederos de origen importado. Este reglamento deberá prever que la Dirección General de Aduanas no autorice el despacho de importación de productos de consumo que no cumplan con este requisito, que no tengan registro sanitario, que no tengan fecha de expiración, cuya fecha de expiración se encuentre vencida, cuyas etiquetas o rotulados no estén por lo menos, en idioma español o que no tengan las advertencias de salud conforme a las normas vigentes. (Subrayado nuestro)

Queda claro, que el espíritu del legislador en relación al texto anterior, lo que persigue es que los productos alimenticios y farmacéuticos tanto de producción nacional como importados, les sean ofertados a los consumidores en óptimas condiciones, sin la posibilidad de alteraciones de ninguna índole, a los fines de proteger la salud y salvaguardar el interés general de la población.

Es preciso señalar, que las mencionadas regulaciones no sólo están contenidas en la Ley de Protección al Consumidor o Usuario, sino que prácticamente los mismos requerimientos son exigidos por toda la normativa que rige al sector, tal como la Ley No. 42-01, General de Salud, la Ley No. 16612, sobre el Sistema Dominicano para la Calidad, el Reglamento General para Control de Riesgos en Alimentos y Bebidas en la República Dominicana, dado mediante el Decreto No. 528-01 y la Norma Dominicana sobre Etiquetado General de Alimentos Previamente Envasados, mejor conocida como NORDOM 53.



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Esos requerimientos de etiquetado, lo que procuran es garantizar la salubridad de las mercancías que son ofertadas a los consumidores, en el caso específico de las importadas, a los importadores se les exige que las etiquetas vengan en idioma español, situación que es verificada antes de que sean retiradas de la Dirección General de Aduanas. Así, por ejemplo, si un producto alimenticio o un medicamento viene de China, lo cual es muy frecuente, el adquiriente pueda leer y entender todas las especificaciones sobre el mismo, tales como datos nutricionales, componentes, contraindicaciones y fecha de vencimiento.

Conviene indicar, que, aunque la Ley No. 358-05, y las demás, normas legales citadas con anterioridad, fueron creadas y promulgadas antes de la Constitución Dominicana de 2010, la esencia en el contenido del texto atacado en inconstitucionalidad, persigue proteger los derechos de los consumidores, los cuales son de interés público, tal como lo dispone el artículo 53 de la Constitución, citamos:

Artículo 53.- Derechos del consumidor. Toda persona tiene derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, a una información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y las características de los productos y servicios que use o consuma, bajo las previsiones y normas establecidas por la ley. Las personas que resulten lesionadas o perjudicadas por bienes y servicios de mala calidad, tienen derecho a ser compensadas o indemnizadas conforme a la ley. (Subrayado nuestro)

De tal manera, que así también lo ha establecido el Tribunal Constitucional Dominicano, sobre la facultad que tiene el legislador de promover y crear leyes tendentes a regular la actividad económica, en aras de proteger los derechos de los consumidores o usuarios:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.2. Esa atribución le permite al legislador ordinario modificar y derogar leyes a las previamente existentes, incluyendo, por supuesto, la regulación de ciertas actividades económicas. En ese sentido, al derogar en el caso de la especie la Ley No. 13-1963, lo cual generó a su vez la desaparición de la Dirección de Control de Precios, el legislador de la Ley No. 358-05, articuló otros mecanismos eficientes y distintos a los anteriores para proteger los intereses de los consumidores o usuarios. Uno de dichos mecanismos elaborados por el legislador de 2005, y que es citado incluso por el propio accionante, lo es el Instituto de Protección del Consumidor.”⁵ (Subrayado nuestro)

Así las cosas, en el contenido del artículo 41 de la Ut Supra norma no se vislumbra violación alguna a la libertad de empresa y al principio de razonabilidad, como denuncia la accionante, las políticas regulatorias sobre la colocación de etiquetas en productos alimenticios y farmacéuticos lo que persiguen es que esas mercancías lleguen a los consumidores o usuarios sin ser adulteradas y frescas, salvaguardando siempre el interés general de la población.

Llama la atención el argumento de la impugnante, en relación a que la exigencia de que los citados productos, en especial a los importados, deben llegar a las aduanas con etiquetados del país de origen en español, es violatorio al derecho a la libertad de empresa, tal señalamiento, es totalmente carente de fundamento constitucional. En atención a las disposiciones establecidas en el artículo 50 de la Constitución, el Estado reconoce y garantiza la libertad de empresa:

⁵ Sentencia TC/0048/13, del 9 de abril de 2013.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Sin embargo, la actividad económica del país puede ser regulada por el propio Estado, tal como dispone el numeral 2, del referido texto constitucional:

2) El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país;" (Subrayado nuestro)

El Tribunal Constitucional, en relación a la libertad de empresa, ha establecido lo siguiente:

h. En cuanto al alegato de la parte recurrente de que la actuación de la parte accionada le violenta su derecho a la libre empresa, este razonamiento carece de fundamento, ya que... no se le ha afectado el núcleo duro de este derecho, puesto que no ha sido impedido en ningún momento de dedicarse a la actividad de su preferencia", tal y como dispone el artículo 50 de la Constitución, por lo que no ha sido demostrado que la actuación de la parte recurrida haga imposibilitado o paralizado el ejercicio a la actividad comercial a que se dedica la parte recurrente, prueba de lo cual lo constituye el hecho de que dicha razón social continúa operando en la actualidad."⁶ (Subrayado nuestro)

⁶Sentencia TC/0378/16, del 11 de agosto de 2016.

Expediente núm. TC-01-2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El criterio fijado por el Tribunal Constitucional, en relación a la libertad de empresa es totalmente aplicable a la accionante, en el caso que nos ocupa, en razón de que al grupo de empresas aglutinadas en la ORGANIZACION NACIONAL DE EMPRESAS COMERCIALES, INC., el Estado no le ha impedido dedicarse a la actividad comercial de su preferencia, tampoco les ha puesto restricciones a las actividades empresariales que desarrollan, por lo tanto, no ha sido vulnerado el derecho a la libertad de empresa, lo que ha ocurrido es que el legislador haciendo uso de sus atribuciones constitucionales, ha regulado las políticas de etiquetado de los productos importados, en aras de proteger el interés general de los consumidores. En consecuencia, la presente acción directa en inconstitucionalidad debe ser rechazada por ese Honorable Tribunal.

Es conveniente destacar, que el trámite legislativo aplicado por la CAMARA DE DIPUTADOS para aprobar la Ley No. 358-05, 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 vigente en el momento.

Conclusiones:

PRIMERO: ACOGER la opinión y conclusiones presentadas por la CAMARA DE DIPUTADOS, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad, interpuesta por la ORGANIZACION NACIONAL DE EMPRESAS COMERCIALES, INC., (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley No. 358-05, general de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, por alegada violación de los artículos 40.15, 46,



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

50, 217, 218, 219 y 221 de la Constitución de la República, por estar hechas conforme a la normativa constitucional.

SEGUNDO: DECLARAR conforme a la Constitución, en cuanto al trámite de aprobación, la Ley núm. 358-05, por haberse llevado a cabo con estricto apego a la Carta Política del Estado vigente en el momento.

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

CUARTO: DECLARAR conforme con la Constitución el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, general de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, por los motivos antes indicados.

QUINTO: DECLARAR el proceso libre de costas por la naturaleza de la materia.

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, que prescribe la celebración de una audiencia pública en el cauce del procedimiento de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el viernes veintiuno (21) de julio de dos mil diecisiete (2017), donde las partes antes citadas formularon sus respectivas conclusiones.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Pruebas documentales

En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad fue depositado el documento siguiente:

1. Copia de un ejemplar de la Ley núm. 358-05, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005), de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario.

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185.1 de la Constitución de la República y los artículos 9, 36 y 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011).

9. Legitimación activa o calidad del accionante

9.1. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes estatales, en los términos previstos por la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos constitucionales.

9.2. En República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), se adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para hacer valer, ante el Tribunal Constitucional, los mandatos constitucionales, entre otros, garantizar la supremacía constitucional, defender el orden constitucional,

Expediente núm. TC-01-2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proteger los derechos fundamentales, y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que por su posición institucional también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero, a fin de que este último expurgue del ordenamiento jurídico las normas consideradas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.3. Sobre la legitimación o calidad, el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana dispone:

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

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

9.5. Desde la primera sentencia dictada por este tribunal en el marco de una acción directa de inconstitucionalidad (TC/0047/12) estos requisitos han sido aplicados con diversos matices. En este orden, a los fines de reducir esa brecha en la interpretación de los requisitos, este tribunal en su Sentencia TC/0345/19



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

revisó los criterios desarrollados en relación a la institución de la legitimación activa, señalando al respecto, entre otros, lo siguiente:

n. Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo 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 magna.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.6. En la especie, la accionante, Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), señala que es una asociación sin fines de lucro que aglutina a las principales empresas comerciantes detallistas del país, que surge como iniciativa de un grupo de comerciantes comprometidos con el desarrollo de una sociedad, en la que la libre empresa debe contribuir con el bienestar moral y económico de toda la comunidad. La misma se rige por los objetivos fundamentales sobre los que ejerce sus actividades, entre estos: (i) facilitar la unificación de criterios, normas y metodologías cuya aplicación favorezca a la colectividad de empresas asociadas y al comercio organizado en general y (ii) defender los intereses comunes de los asociados frente a terceros.

9.7. En ese sentido, la Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), en tanto entidad sin fines de lucro, formada conforme a las leyes de República Dominicana, según el Decreto núm. 127-97, del once (11) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997), a través del cual el Poder Ejecutivo concedió su incorporación, cuenta con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia en representación de los asociados que agrupa y defender sus intereses comunes. En la especie, la norma atacada de inconstitucionalidad está estrechamente vinculada con las actividades económicas desarrolladas por sus miembros, pues regula un aspecto importante de los requisitos que la Dirección General de Aduanas exige para el despacho de productos de consumo importados.

9.8. En ese sentido, este tribunal considera que la Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC) ostenta calidad o legitimación procesal activa requerida a las personas jurídicas para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, acorde con los criterios desarrollados en el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

citado precedente, la Constitución de la República y la ley que rige los procedimientos constitucionales.

10. Sobre el fondo de la acción

La accionante, Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), ha fundamentado la acción en que el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, resulta contrario a varias disposiciones constitucionales, tales como: violación del principio de razonabilidad, violación a la libertad de tránsito, violación a la libertad de empresa y a los principios rectores en que se sustenta el régimen económico previstos en los artículos 40.15, 46, 50, 217, 218, 219 y 221 de la Constitución, por lo que este tribunal entiende pertinente responder dichas violaciones en el orden establecido en lo adelante.

En ese sentido, este colegiado analizará las cuestiones planteadas bajo el esquema siguiente: (i) violación del principio de razonabilidad (art. 40.15 CRD) y (ii) violación a la libertad de empresa, a los principios rectores en que se sustenta el régimen económico y a la libertad de tránsito (arts. 50, 217, 218, 219, 221 y 46 CRD).

(i) violación del principio de razonabilidad (art. 40.15 CRD)

10.1. La accionante, Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), en el desarrollo de su escrito sostiene, en síntesis, que la obligación de que los productos importados cuenten con un etiquetado de origen en idioma español, según el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, so pena de no autorizarse el despacho en aduanas, representa mayores costos que serán transferidos a los consumidores, indisponibilidad de ciertos productos, en relación a los

Expediente núm. TC-01-2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fabricantes que no querrán asumir la obligación para un mercado como el de la República Dominicana.

10.2. La accionante continúa exponiendo, en forma más concreta, que el derecho de información de los consumidores puede ser protegido de una forma más efectiva, mediante la colocación de etiquetas alternas o la sustitución de la etiqueta al momento de poner los productos a disposición de los consumidores, por lo que la restricción es irracional al no existir correlación alguna entre la finalidad y el medio empleado para conseguirla, por lo que resulta contraria al artículo 40.15 de la carta sustantiva.

10.3. Asimismo, la accionante señala, que la obligación de que los productos, antes de llegar a manos de aquellos que lo comercializan, cuenten con una etiqueta en español, es claramente desproporcionada y no justifica la afectación a la libertad de empresa, pues las limitaciones de la intervención del Estado deben ir en consonancia con la noción de justicia social e igualdad que inspira los principios rectores del régimen económico previsto de la Constitución.

10.4. Por su parte, la Procuraduría General de la República refuta la posición de la accionante, afirmando, resumidamente, que, por el contrario, el medio empleado para procurar el fin –en este caso –garantizar el derecho a la información al consumidor, resulta idóneo y además, no existe un medio alternativo que garantice el fin mediante una intervención menos restrictiva. Señala, además, que, si bien es cierto que el etiquetado complementario, a cargo del comerciante importador, puede considerarse como un medio alternativo, el mismo no tiene el grado de efectividad que la retención de los productos importados; y agrega, finalmente, que habría menos efectividad si el control sobre el etiquetado sería a posteriori, mientras que, si se ejerce de manera



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

preventiva, a nivel aduanal, la protección del derecho se hace mucho más efectiva.

10.5.El artículo 41 de la referida Ley núm. 358-05, señala:

La Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR) establecerá mediante reglamento, los plazos mínimos previos a la fecha de expiración que deberán ser satisfechos para la internación de los bienes perecederos de origen importado. Este reglamento deberá prever que la Dirección General de Aduanas no autorice el despacho de importación de productos de consumo que no cumplan con este requisito, que no tengan registro sanitario, que no tengan fecha de expiración, cuya fecha de expiración se encuentre vencida, cuyas etiquetas o rotulados no estén por lo menos, en idioma español o que no tengan las advertencias de salud conforme a las normas vigentes, cuando corresponda.

10.6.Desde la óptica de la accionante la obligación de que los productos de consumo importados cuenten con un etiquetado de origen en idioma español, como condición para ser autorizado su despacho por parte de la Dirección General de Aduanas, según lo dispone la referida norma, resulta irracional por falta de correlación entre la finalidad y el medio empleado para conseguirla, lo que supone analizar dicha restricción desde los parámetros del test de razonabilidad instituido desde muy temprano por la doctrina de este colegiado.

10.7.Aunque en la especie la accionante ha realizado un test de razonabilidad para robustecer su posición de que el artículo 41 de la citada ley núm. 358-05, resulta contrario a la Constitución, este colegiado debe llevar a cabo ese ejercicio –pero desde su propia perspectiva– para cumplir con el mandato de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

garantizar la supremacía de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales.

10.8. En ese sentido, para resolver el juicio de constitucionalidad de la norma cuestionada este tribunal ha venido haciendo uso del test de razonabilidad instituido en la jurisprudencia constitucional comparada por ser uno de los parámetros de mayor utilidad en la materia. Ha sostenido este órgano de control que el instrumento convencionalmente más aceptado es el test de razonabilidad desarrollado por la jurisprudencia colombiana cuyos pasos, a juicio de esa corte, imprimen objetividad en su análisis.⁷

10.9. En ese sentido, este colegiado procederá a determinar si el fin buscado, el medio empleado y la relación medio-fin se ajustan a los fines constitucionales dispuestos para este supuesto y a la característica de la norma dictada en esta materia.

10.10. El enunciado que se cuestiona aparece en el segundo párrafo del artículo 41 de la citada ley núm. 358-05, el cual señala, en referencia a la regulación que deberá dictar la administración: *...[e]ste reglamento deberá prever que la Dirección General de Aduanas no autorice el despacho de importación de*

⁷En concreto, dicha corte sostuvo que:

Las jurisprudencias nacional, comparada e internacional desarrollan generalmente el test en tres pasos: 1. El análisis del fin buscado por la medida, 2. el análisis del medio empleado y 3. El análisis de la relación entre el medio y el fin. Cada uno de estos pasos busca absolver diversas preguntas, según se trate de un test estricto, intermedio o leve (...) El test leve se limita a establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo ésta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita cuando el test es leve, por una parte, a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por otra, a establecer si el medio escogido es adecuado, esto es, es idóneo para alcanzar el fin propuesto. Este es, por así decirlo, el punto de partida o de arranque en el análisis de la razonabilidad (...) De ahí que preguntarse qué se busca con una norma (análisis de la finalidad), cómo se va a lograr lo buscado (análisis del medio) y qué tan propicia es la medida para alcanzar lo buscado (análisis de la relación medio-fin), sean criterios elementales para determinar si la afectación de la igualdad, u otro derecho fundamental, es razonable y, por lo tanto, constitucional o arbitraria” (Sent. C-673/01 de fecha 28 de junio del 2001; Corte Constitucional de Colombia).

Expediente núm. TC-01-2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

productos de consumo...cuyas etiquetas o rotulados no estén por lo menos, en idioma español...”

10.11.El fin buscado por la norma es garantizar que los productos de consumo importados cuenten con información en su etiquetado, por lo menos en idioma español, en aras de la protección del derecho a la salud y a la seguridad de la ciudadanía que los consume. La finalidad de esta medida es poner a los ciudadanos en condiciones de contar con información sobre el contenido y las características de dichos productos, permitiéndoles verificar su origen, calidad, peso, contenido de sus ingredientes y componentes, para que puedan realizar la elección conforme a sus necesidades y calcular cualquier riesgo previsible.

10.12.En ese sentido, la información contenida en las etiquetas o rotulado de los productos de consumo importados, en idioma español, resulta de gran relevancia, pues solo quienes cuentan con información objetiva, veraz y oportuna sobre su contenido, pueden tomar la decisión más adecuada en relación a sus intereses económicos, así como proteger su salud y la de su familia. En fin, la información –en esta materia– es un instrumento indispensable para que el consumidor pueda ejercer el derecho que le asiste de acceder a las diversas ofertas que le brinda el mercado.

10.13.Desde esta perspectiva el fin buscado resulta cónsono con el mandato constitucional de que toda persona tiene derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, a tener información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y características de los productos que use o consuma.

10.14.En cuanto al medio empleado el legislador optó por disponer –a través de un reglamento a cargo de la administración– que la Dirección General de Aduanas (DGA) no autorice el despacho de importación de productos de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consumo cuyo etiquetado o rotulado no esté, por lo menos, en idioma español, impidiendo que entren a la cadena de intermediación y distribución del mercado, y finalmente, que lleguen a los consumidores o usuarios, sin cumplir previamente el mandato del legislador.

10.15. En el caso concreto el no despacho de productos de consumo importados, cuando no cumplan con el citado requisito, constituye una medida que la accionante ha entendido restrictiva no solo de los derechos del consumidor final, sino también como limitación arbitraria a la importación que resulta contraria a la economía social de mercado y a los principios en que está basado el régimen económico dominicano.

10.16. La regulación de los derechos fundamentales constituye una de las típicas materias que la Constitución reserva al desarrollo legislativo, siempre moldeada por el respeto a su contenido esencial y principio de razonabilidad. Así lo dispone el artículo 74.2 de la constitución cuando sostiene que *solo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad.*

10.17. A partir de esta premisa el legislador está facultado para la regulación de los derechos fundamentales; sin embargo, está obligado a justificar las restricciones a los casos estrictamente necesarios, pues el artículo 40.15 de la Constitución dispone que *la ley solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.*

10.18. La doctrina de este tribunal ha sostenido que, a partir de la evolución doctrinal y jurisprudencial del principio de razonabilidad, las normas jurídicas que limitan ámbitos de libertad de los ciudadanos en un Estado social y



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

democrático de derecho quedan sometidas a un orden racional como fundamento axiológico de su validez. Este principio opera como limitación de la facultad del Estado al momento de establecer determinadas prohibiciones a los derechos constitucionales (TC/0099/12).⁸

10.19. Ahora bien, la citada prohibición plantea a este tribunal determinar qué tanto esta medida constituye una restricción de otros derechos fundamentales o bienes protegidos por la Constitución, si es necesaria para alcanzar su finalidad, si lo es entre las menos restrictivas de derechos como alternativa razonable e igualmente eficaz para obtener el fin perseguido por el legislador; en fin, qué tanto puede interferir en su ámbito normativo

10.20. En la especie está justificada la protección de la salud y la seguridad de la sociedad mediante una norma que exija a los productos de consumo importados, llevar colocado un etiquetado o rotulado, por lo menos en idioma español, pues la información resulta indispensable para lograr los objetivos constitucionales, entre estos, que los ciudadanos puedan disponer de información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y las características de los productos y servicios que usen o consuman (art. 53 CRD).

10.21. La medida adoptada es el instrumento normativo que se ha entendido necesario para alcanzar el objetivo de que los productos importados de consumo dispongan del etiquetado o rotulado, por lo menos en idioma español, como manda el legislador a la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR), que sea reglamentado, para que los consumidores puedan estar debidamente informados y hacer una elección racional de aquellos productos que más convengan a sus intereses particulares.

⁸ Sentencia de fecha 21 de diciembre de 2012, párrafo 7.5, pág. 21.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.22. En esa línea, la restricción impuesta se inscribe entre las medidas de políticas públicas que tienden a preservar la salud y seguridad de los consumidores, fines constitucionales que obligan al Estado desplegar mecanismos con cuenten con efectividad para lograr sus objetivos. Por estas razones encuentran amparo constitucional restricciones que, si bien pueden afectar otros derechos, tienden a preservar bienes jurídicos relevantes como los derechos de los consumidores o usuarios.

10.23. Aunque la prohibición a la Dirección General de Aduanas (DGA), de despachar los productos de consumo importados que no satisfacen los citados requisitos, constituye un mecanismo efectivo para evitar que estos entren en la cadena de intermediación y distribución del mercado, llegando al consumidor final, puede convertirse en una restricción a las actividades que desarrolla el sector comercial, lo que en principio justifica la necesidad de la medida adoptada.

10.24. Ahora bien, las afirmaciones antes señaladas no suponen, claro está, que sea esta la única medida que podría garantizar el fin buscado, pues el traslado de mercancías, en el comercio internacional, debe recorrer un largo trayecto para llegar a sus destinatarios: los consumidores finales. Sin embargo, con las disposiciones del artículo 41 de la referida Ley núm. 358-05, el legislador ha considerado que no es otro sino las aduanas del país, el lugar indicado para cumplir con la obligación del etiquetado o rotulado de los productos de consumo importados, prohibiendo su despacho, en caso de no cumplimiento de la regulación impuesta.

10.25. Ciertamente, para alcanzar dicha finalidad es necesario una medida de naturaleza restrictiva que debe aplicarse en algunos de los eslabones de la cadena de trasiego internacional de mercancías, pues así lo reclama la ejecución



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del mandato normativo que implica colocar el etiquetado o rotulado, por lo menos en el idioma español, a los productos de consumo importados que entran a las aduanas del país.

10.26. Entrando en el contenido de la disposición cuestionada, observamos que la obligación impuesta no refiere –concretamente– que los productos importados deban tener etiquetado o rotulado en idioma español, desde el lugar de origen, como afirma la accionante. Veamos el segundo párrafo de la estructura de la norma donde se encuentra el fragmento cuestionado:

Este reglamento deberá prever que la Dirección General de Aduanas no autorice el despacho de importación de productos de consumo que no cumplan con este requisito, que no tengan registro sanitario, que no tengan fecha de expiración, cuya fecha de expiración se encuentre vencida, cuyas etiquetas o rotulados no estén por lo menos, en idioma español⁹ o que no tengan las advertencias de salud conforme a las normas vigentes, cuando corresponda.

10.27. Los enunciados de la norma no penetran en la obligación de etiquetar la mercancía importada desde su origen, sino para el despacho, pues la premisa de la que se parte es que los productos importados entraron a los puertos, pero no serán despachados si no cumplen con lo dispuesto por el legislador, en este caso, el etiquetado o rotulado, por lo menos en idioma español. En efecto, el proceso de desaduanización implica, además de declarar el producto importado y pagar los impuestos correspondientes, que la Dirección General de Aduanas (DGA) ordene su salida de los almacenes hacia su destino final.

⁹ Las cursivas y negritas han sido agredas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.28. En fin, el alcance de la norma se limita al proceso interno de dotarla de las informaciones requeridas por la ley para preservar la salud de la población, de manera que el supuesto de hecho no se extiende al origen y producción ni su configuración alude a ese punto específico del procedimiento de importación, por lo que ha de entenderse que esta regulación es posterior a dicho proceso. Sin embargo, la exigencia normativa, implica el no despacho de los productos importados, pese a que el trayecto entre la importación y el proceso de desaduanización no deja un margen razonable para que se cumpla con dicha obligación, lo que conduce al análisis no solo de la necesidad de la medida, sino también su idoneidad y la relación de proporcionalidad entre estas.

10.29. En lo adelante analizaremos si una medida menos efectiva, pero al mismo tiempo menos restrictiva, podría compensar el déficit de afectación de otros derechos fundamentales que afloran en la regulación del etiquetado. Veremos en este contexto otras normativas que regulan la cuestión planteada, y desde esa perspectiva ver si el fin buscado, la protección de salud y la seguridad a través de la información objetiva, veraz y oportuna, puede alcanzarse con una intervención menos gravosa de otros derechos fundamentales.

10.30. El control sanitario de productos y servicios ha sido objeto de regulación por la Ley núm. 42-01¹⁰ cuyo artículo 112 dispone que: *Deberán inscribirse en idioma español las leyendas y los textos de los productos a que se refiere el presente libro. Párrafo: Cuando los productos sean de importación, deberán llevar contra etiqueta en idioma español con todos los datos mencionados.*

10.31. El Reglamento General para Control de Riesgos en Alimentos y Bebidas en la República Dominicana, contenido en el Decreto núm. 528-01,¹¹ establece

¹⁰ Ley de fecha ocho (8) de marzo de dos mil uno (2001).

¹¹ De fecha catorce (14) de mayo de dos mil uno (2001).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en su artículo 43: *Las inscripciones en los rótulos deberán ser hechas en forma tal que no desaparezcan bajo condiciones de uso normal, ser fácilmente legibles a simple vista y redactadas en el idioma español y cualquier otro idioma.*

10.32.El citado reglamento general para control de riesgos en alimentos y Bebidas también señala que los envases, recipientes y demás utensilios enumerados deben contener exclusivamente los alimentos mencionados en su etiqueta o rotulación sean estos elaborados en el país o en el extranjero, y llevarán en su frente principal etiquetas, marbetes, rótulos o leyendas, adheridas, grabadas, estampadas ó impresas en idioma español,¹² así como la exigencia de que las declaraciones redactadas en idiomas extranjeros deberán ser expresadas, fielmente, en español, con caracteres del mismo tipo y coloración,¹³

10.33.Asimismo, la normativa sobre Etiquetado General de Alimentos Previamente Envasados, denominada NORDOM 53, dispone en su artículo 9.1.6 *Cuando el idioma en que esté redactada la etiqueta original no sea en idioma español en vez de poner una nueva etiqueta podrá emplearse una etiqueta complementaria que contenga la información obligatoria en español.*

¹² Artículo 46. *Los envases, recipientes y demás utensilios enumerados en este reglamento deben contener exclusivamente los alimentos mencionados en su etiqueta o rotulación sean estos elaborados en el país o en el extranjero. Estos envases, recipientes y utensilios llevarán en su frente principal etiquetas, marbetes, rótulos o leyendas, adheridas, grabadas, estampadas ó impresas en IDIOMA ESPAÑOL, que contenga al menos las siguientes declaraciones: Denominación específica del producto en IDIOMA ESPAÑOL, con caracteres tipográficos, tipos y letras uniformes en tamaño, realce y coloración. b) Peso o volumen neto del contenido, expresado en medidas del sistema métrico decimal, así como calificación "Producto Nacional" o "Producto Extranjero". c) Nombre y ubicación de la fábrica nacional, nombre y domicilio del importador, agente o representante, cuando así lo disponga la SESPAS. d) Número y fecha del registro que autoriza su fabricación o elaboración otorgado por la SESPAS.*

¹³ Artículo 47. *Las declaraciones redactadas en idiomas extranjeros deberán ser expresadas, también, fielmente en ESPAÑOL con caracteres del mismo tipo y coloración.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.34. La propia Ley núm. 358-05, de Protección de los Derechos del Consumidor y Usuario, al regular el derecho a la información señala en su artículo 84:

Todo proveedor de bienes y/o servicios está obligado a proporcionar al consumidor o usuario en la etiqueta o soporte similar, una información, por lo menos, en idioma español, clara, veraz, oportuna y suficiente sobre los bienes y servicios que oferta y comercializa, a fin de resguardar la salud y seguridad de este último, así como sus intereses económicos, de modo tal que pueda efectuar una adecuada y razonada elección.

10.35. La referida Ley núm. 358-05, en su artículo 85, sobre el contenido mínimo de la información, establece:

En la etiqueta, rotulado o soporte análogo, la información que se proporcione al consumidor deberá indicarse con caracteres claros, bien visibles y fáciles de leer por el consumidor, la información en idioma español respecto a las características de los bienes y servicios (...)

10.36. El mecanismo diseñado para preservar la salud y seguridad de la población –a través de la información objetiva, veraz y oportuna – regulada también en los instrumentos reglamentarios antes citados, revela que el desarrollo normativo ha sido constante en exigir que la comercialización de bienes y servicios cumpla con el citado requisito, etiquetado o rotulado en idioma español, debido a la importancia que supone para alcanzar su finalidad: *la protección del derecho a la información, salud y seguridad del consumidor o usuario.*



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.37.No obstante, dicha obligación está referida al momento en que el consumidor o usuario ejerce el derecho de elección en los establecimientos comerciales. Este aspecto resulta de gran relevancia para resolver la controversia, pues los productos de consumo importados, sobre los cuales recae la regulación de la información prevista en uno de los enunciados del artículo 41 de la referida Ley núm. 358-05, no se distribuyen en el proceso de despacho de la importación, sino cuando llegan al consumidor final en los lugares de expendio, punto neurálgico para el cumplimiento de la medida adoptada, pues este es el momento en el que el consumidor o usuario ejerce su derecho de elección en base a la información – en idioma español – contenida en la etiqueta del producto.

10.38.En ese sentido, la idoneidad de la medida no solo está determinada por la necesidad de la información objetiva, veraz y adecuada, sino también por la oportunidad en que debe ser ejercido el derecho derivado de la información suficiente sobre los bienes y servicios, esto es, la libre elección de los productos que el consumidor considera que más conviene a sus intereses económicos. Es así, que la información adquiere mayor significado en el momento que permite al consumidor conocer el contenido y cualidades del producto que se comercializa, y en esa medida elegir entre las diversas opciones que le brinda el mercado, situación que normalmente se produce cuando estos son ofertados en los establecimientos comerciales.

10.39.La protección de un derecho fundamental, en este caso, derecho a la salud, a la seguridad y a una información objetiva, veraz y oportuna, debe producirse con el mayor grado de optimización y amplitud posible, pues de lo contrario no podría satisfacer la necesidad que determina la medida a ser aplicada, sin embargo cuando en la regulación concurren alternativas que hagan posible la realización del fin buscado por la norma, pero con una incursión de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

menor intensidad en otros derechos fundamentales, ésta última constituye la medida idónea para su realización.

10.40. A partir de esta premisa, este tribunal considera que la medida adoptada no es la menos restrictiva, entre las alternativas posibles, toda vez que su finalidad puede alcanzarse por otros medios, es decir, disponiendo la ejecución de la medida entre el proceso de despacho de los productos de consumo importados y la cadena distribución de los establecimientos comerciales, de manera tal que puedan llegar al consumidor final con el etiquetado en idioma español. Por estas razones, si bien la medida adoptada es necesaria, no es la más idónea para alcanzar el fin buscado, por lo que no ha superado el examen de proporcionalidad.

10.41. Esta solución podría adolecer de eficiencia operativa, en la medida que una vez los productos importados son despachados de la Dirección General de Aduanas (DGA) hacia sus respectivos destinos de comercialización, la administración pierde el control y dirección de las mercancías, quedando el etiquetado en idioma español sujeto a la posterior supervisión de otro órgano del Estado, en este caso, a cargo de Pro Consumidor. Sin embargo, entre las principales funciones competenciales de esta institución se encuentra, entre otras, la de velar por la defensa de los derechos de los consumidores en su relación con los proveedores de bienes y servicios¹⁴.

10.42. Otras competencias más concretas contenidas en el capítulo V de la referida Ley núm. 358-05, relativas a la protección de la salud y la seguridad, aluden a que la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor tendrá, dentro de sus

¹⁴Artículo 1 de la Ley núm. 358-05. *Naturaleza, objeto, ámbito y definiciones. Las disposiciones de la presente ley tienen por objeto establecer un régimen de defensa de los derechos del consumidor y usuario que garantice la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores, consumidores de bienes y usuarios de servicios, sean de derecho público o privado, nacionales o extranjeros, en armonía con las disposiciones al efecto contenidas en las leyes sectoriales. En caso de duda, las disposiciones de la presente ley serán siempre interpretadas de la forma más favorable para el consumidor.*



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

funciones, velar por el cumplimiento de estas disposiciones y tomará las medidas de lugar para sancionar las violaciones (art. 42). Asimismo, las que disponen que la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor desarrollará los servicios de inspección y vigilancia de las entidades públicas y privadas para la aplicación y cumplimiento de esta ley. Para ello podrá: a) Requerir informaciones y datos relevantes para los casos de conflictos relativos a esta ley y b) Hacer visitas de inspección y supervisión (art. 24). En este contexto también está previsto, que la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, en caso de violación a las disposiciones de esta ley, deberá ejecutar las acciones correctivas y las penalizaciones contempladas, aplicable dentro de la esfera de su competencia y observando el debido proceso (art. 27).

10.43. En ese sentido, puede afirmarse que el Estado cuenta con diversas instituciones y mecanismos regulatorios para hacer efectivo el cumplimiento de la normativa, de que los productos de consumo importados, cuenten con etiquetado o rotulado en idioma español, antes de ser colocados en la cadena de distribución, pero con posterioridad al proceso de importación y despacho de la mercancía, en aras de garantizar el derecho a la información objetiva, veraz y oportuna, preservando la salud y seguridad de los consumidores o usuarios.

10.44. Luego de analizar la relación medio-fin, este tribunal concluye que, si bien el fin buscado es legítimo, el medio empleado para satisfacerlo no lo es, en la medida en que desborda la necesidad de la medida en relación a la restricción de otros bienes jurídicos como los derechos a la libertad de empresa y a los principios del régimen económico constitucionalmente protegidos. Por ello, aun cuando estamos ante una afectación leve provocada por la actuación normativa, y tratando de preservar siempre el principio de separación de los poderes públicos, la norma cuestionada resulta contraria a los artículos 40.15 y 74.2 de la Constitución.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(ii) violación a la libertad de empresa, a los principios rectores en que se sustenta el régimen económico y a la libertad de tránsito (arts. 50, 217, 218, 219, 221 y 46 CRD).

10.45. Para fundamentar este aspecto de su escrito la accionante sostiene, en síntesis, que el análisis debe realizarse con relación a la protección del derecho de información de los consumidores, frente a la limitación que se impondrá al comercio y a los importadores. Agrega además, que la medida de que los productos antes de llegar a manos de aquellos que lo comercializan cuenten con una etiqueta en español, es claramente desproporcionada, y no justifica la afectación a la libertad de empresa. Finalmente señala, que las limitaciones a la libertad de empresa o de intervención del Estado, debe ir en consonancia con la noción de justicia social e igualdad que inspira los principios rectores del régimen económico previsto en el artículo 217 de la Constitución.

10.46. La regulación de la información dispuesta por el legislador, a través del referido reglamento, se produce en el cauce de las actividades económicas del sector importador de bienes y productos de consumo importados, donde la libertad de empresa tiene una de sus principales manifestaciones. Este derecho deriva del principio general de libertad y de la institución del ‘mercado’ en tanto concreción de la libertad económica. También se define como la libertad que se les reconoce a los ciudadanos para acometer y desarrollar actividades económicas, sea cual sea la forma jurídica (individual o societaria) que se emplee y sea cual sea el modo patrimonial o laboral que se adopte.¹⁵

10.47. La libertad de empresa –como derecho fundamental –también está sometida a los límites o regulación constitucionalmente previstos, en aras de

¹⁵ARAGÓN REYES, MANUEL. “Constitución y modelo económico”. “Homenaje a Carlos Restrepo Piedrahita. Simposio Internacional sobre Derecho del Estado” Tomo II. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001, p. 386.

Expediente núm. TC-01-2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

preservar los intereses que se debaten en la dinámica de una economía de mercado. Las limitaciones en su regulación pueden producirse en las diversas esferas, tales como, la producción, libertad de comercialización y participación, sujetas a las limitaciones impuestas por la Constitución. En la especie, estas libertades se ven limitadas por la decisión de no despacho de mercancías cuando no se cumple con el citado requisito, con base en una regulación, que como hemos señalado antes, resulta irrazonable.

10.48. En ese sentido, ese colegiado ha precisado que la intervención reguladora en esta materia debe hacerse contemplando: i) regulación mediante ley; ii) no puede afectar el contenido esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida disposición, es decir, obedecer a criterios de razonabilidad. (TC/0049/14, del catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014), página 9).

10.49. La citada prohibición, como hemos visto, también repercute en los derechos derivados de la actividad económica que, conforme al artículo 217 de la Constitución, se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano y se fundamenta en el crecimiento, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad; elementos que junto a la sostenibilidad del crecimiento y la iniciativa privada forman parte de los principios en que se sostiene el régimen económico.

10.50. En ese sentido, este tribunal considera que las restricciones a la importación dispuesta por el legislador en el artículo 41 de la referida Ley núm. 358-05, la exigencia del etiquetado en idioma español como condición para el despacho de productos importados de las aduanas del país, también limita los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos a la libertad de empresa y los citados principios del régimen económico previstos en los artículos 217, 218 y 219 de la Constitución.

10.51. A pesar de lo antes señalado, este tribunal considera que en el supuesto planteado no se vulnera el derecho a la igualdad de tratamiento que predica el artículo 221 de la Constitución, pues la normativa cuestionada de inconstitucionalidad no está dirigida expresamente a la regulación de las condiciones en las que se desarrolla la actividad empresarial pública o privada, sino, a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios, a través de la colocación de la información en idioma español. En ese escenario, la regulación de la información no ha considerado la característica o categoría de las empresas, sino la restricción de la importación como actividad económica.

10.52. Asimismo, este colegiado también determina que en la especie no se vulnera el derecho a la libertad de tránsito previsto en el artículo 46 de la Constitución, pues la configuración constitucional de este derecho alude a la libertad que tiene toda persona que se encuentre en territorio nacional pueda moverse libremente, transitar, salir y entrar cuando lo considere oportuno, sujeto únicamente al cumplimiento de la ley, esto es, observando las disposiciones relativas a limitaciones estrictamente migratorias.

10.53. Con relación al alcance que supone este derecho, este tribunal, en su Sentencia TC/0126/15, del diez (10) de junio de dos mil quince (2015), señaló:

El derecho a la libertad de tránsito constituye una de las libertades fundamentales y una condición que resulta indispensable para el desarrollo de las personas. Puede ser ejercido desde distintas dimensiones, como es el derecho a transitar libremente, ya sea dentro de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

su país, como dentro del país donde se encuentra como visitante. En éste último caso –y, como no, también en el primero, la ley regula este derecho, por lo que no se trata de un derecho absoluto; no obstante, al momento de ser regulado, no debe anularse su núcleo esencial, pues ello conllevaría a una violación a ese derecho. Implica además la posibilidad de entrar y salir de un país cualquiera libremente, y se encuentra consagrado no sólo en nuestra Constitución sino además, en el marco internacional, lo encontramos en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en el artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

10.54. La dimensión constitucional que encierra el contenido del derecho al libre tránsito no puede equipararse, como afirma la accionante, a la libre circulación de mercancías, pues sería reducir –llanamente – las prerrogativas que se le reconocen a las personas, en su condición humana, al derecho de circulación de productos y mercancías sin obstáculos innecesarios, derivado de la libertad de empresa, de los principios en que se sustenta régimen económico y los convenios internacionales que promueven la actividad comercial más allá de las fronteras nacionales, por lo que desestima este aspecto de la acción.

10.55. Asimismo, la regulación del derecho a la información objetiva, veraz y oportuna en esta materia, no solo debe considerar aspectos importantes de la actividad económica donde confluyen los intereses del sector importador, sino también los convenios internacionales de los que el Estado dominicano forma parte, como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA), por haberlos aprobado y ratificado siguiendo el procedimiento establecido en la Constitución.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.56. En cuanto al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos del Comercio (OTC), de eliminación de barreras innecesarias al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios, citado por la accionante, este tribunal considera que la posible limitación que implicaría el alcance de la normativa cuestionada, de ser aplicada en las aduanas del país, resulta irrelevante someterla a control de convencionalidad, debido a la solución adoptada en esta decisión.

10.57. Igual razonamiento cabe aplicar respecto del Tratado de Libre Comercio suscrito entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA), y del acuerdo sobre los Obstáculos Técnicos al Comercio, también citado por la accionante, debido a la solución provista en esta decisión.

10.58. Este ese sentido, este colegiado acoge la acción directa de inconstitucionalidad incoada contra un fragmento del artículo 41 de la Ley núm. 358-05, sobre Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, solo en los aspectos antes señalados.

10.59. Una vez constatada la inconstitucionalidad del texto cuestionado procede determinar, si de conformidad con el artículo 47 de la indicada Ley núm. 137-11, procedería dictar una sentencia estimativa que se limite a declarar la nulidad de la norma, con su correspondiente derogación; o bien una sentencia que declare la inconstitucionalidad parcial del precepto impugnado o una sentencia interpretativa del tipo reductora, o bien una decisión exhortativa, con efectos diferidos en el tiempo, para que el órgano productor de la misma adopte la solución adecuada. Se trata de llevar a cabo una ponderación entre los efectos inconstitucionales previamente indicados, derivados de la expulsión del ordenamiento de la norma, y la inconstitucionalidad en la que incurre la misma, modulando sus efectos temporales.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.60. En la especie la desaparición de la norma conduciría a dejar un vacío que puede resultar más perjudicial que la propia su vigencia temporal, al quedar sin regulación la obligación de colocar el etiquetado o rotulado de productos de consumo importados en idioma español, lo que plantea la cuestión de determinar la naturaleza de la decisión a ser adoptada.

10.61. Dado que en la especie la declaratoria de inconstitucionalidad afecta únicamente el enunciado relativo a la obligación de colocar en el etiquetado de los productos de consumo importados, información por lo menos en idioma español, la situación solo ameritaría de la anulación parcial de la norma, acorde con el párrafo I del artículo 147 de la referida Ley núm. 137-11, que permite a este colegiado, en estos supuestos, acudir a esta tipología de sentencia, cuando declare la inconstitucionalidad parcial de un precepto, sin que dicha inconstitucionalidad lo afecte íntegramente, así como una exhortación al Congreso Nacional para producir la modificación necesaria, por lo que se descartan las demás opciones previstas en la normativa procesal constitucional.

10.62. Este tribunal –en un supuesto similar– recurrió a una decisión de la naturaleza citada en el párrafo anterior, en la que, combinando la declaratoria de inconstitucionalidad y la preferencia de la vigencia de la norma a la anulación inmediata, difirió sus efectos por algún tiempo para que el Congreso legislara en el sentido orientado. En efecto, en la citada Sentencia TC/0234/14, párrafo 10.12, página 18, argumentó lo siguiente:

El artículo núm. 47 de la Ley núm. 137-11 faculta a este tribunal a dictar sentencias interpretativas que van más allá de la dualidad tradicional (de desestimación o rechazo de la demanda en inconstitucionalidad). En el presente caso, se dan las condiciones para que este tribunal constitucional dicte una sentencia exhortativa y de inconstitucionalidad



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diferida, toda vez que la declaratoria de inconstitucionalidad ex nunc regiría desde el momento en que le sea notificada a las partes la presente sentencia, lo cual tendría por efecto inmediato la exclusión de cinco (5) de los miembros del actual Consejo de Directores de la COAAROM, sin que exista una normativa que trace las pautas para su reemplazo, salvo que el Congreso de la República, al momento de acogerse a la presente exhortación para que adecúe a la Constitución el artículo núm. 6 de la Ley núm. 385-98, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM), disponga que con los miembros que no son legisladores, el referido consejo operaría sin dificultades.

10.63. En ese sentido, este tribunal se inclina por una sentencia de tipo exhortativa y de efectos diferidos en el tiempo, pues aun considerando inconstitucional el precepto de la norma atacada, decide otorgar un plazo suficiente al Congreso Nacional para que legisle en la dirección de que la obligación de colocar el etiquetado o rotulado de productos de consumo importado, en idioma español, sea exigida con posteridad al proceso de importación, esto es, entre la cadena de despacho y distribución, modificando el párrafo segundo del artículo 41 de la referida Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Miguel Valera Montero y Eunisis Vásquez Acosta, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados el voto disidente del magistrado Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; así como el voto salvado de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos y el voto disidente del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury. Constan en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acta los votos salvados de los magistrados, José Alejandro Ayuso y Domingo Gil, los cuales se incorporarán a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC) contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).

SEGUNDO: En cuanto al fondo, **ACOGER** parcialmente la referida acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia **DECLARAR** no conforme con la Constitución un fragmento del artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, únicamente en el enunciado relativo a la obligación de exigir el etiquetado o rotulado de los productos de consumo importados, por lo menos en idioma español, por violación a los artículos 40.15, 74.2, 217, 218 y 219 de la Constitución.

TERCERO: DIFERIR los efectos de la inconstitucionalidad decretada por esta sentencia por el término de un (1) año, contado a partir de su notificación, de conformidad con lo expuesto en el cuerpo de la misma.

CUARTO: EXHORTAR al Congreso Nacional para que en un plazo no mayor de un (1) año, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, legisle en el sentido de modificar el segundo párrafo del artículo 41 de la referida Ley

Expediente núm. TC-01-2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, para que dicha obligación pueda ser cumplida con posteridad al proceso de importación, pero antes de que los productos de consumo importados sean comercializados, fecha a partir de la cual, sino se produce dicha modificación, este aspecto de la norma quedará expulsada del ordenamiento jurídico, con todas sus consecuencias.

QUINTO: ORDENAR que la presente decisión sea comunicada, por Secretaría, al procurador general de la República, al Congreso Nacional y a la Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC) y a la Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor para los fines que correspondan.

SEXTO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costas de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11.

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; José Alejandro Ayuso, Juez; Alba Luisa Beard Marcos, Jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; María del Carmen Santana de Cabrera, Jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, Juez; Grace A. Ventura Rondón, Secretaria.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
RAFAEL DÍAZ FILPO

En ejercicio de las prerrogativas que nos confiere los artículos 186¹⁶ de la Constitución y 30¹⁷ de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales No.137-11¹⁸, modificada por la Ley No. 145-11¹⁹, de acuerdo con nuestra posición adoptada durante las votaciones de la presente sentencia y con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la presente sentencia, tenemos a bien señalar los siguientes argumentos que sostienen nuestro voto disidente, conforme a dichas disposiciones que establece lo siguiente: En cuanto al primero: “...*Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán valer sus motivaciones en la decisión adoptada.*” Y en relación al segundo: “...*Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.*”

I. ANTECEDENTES

La decisión adoptada por este Tribunal Constitucional, en relación a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, de fecha nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).

¹⁶ **Integración y decisiones.** El Tribunal Constitucional estará integrado por trece miembros y sus decisiones se adoptarán con una mayoría calificada de nueve o más de sus miembros. Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada.

¹⁷ **Obligación de Votar.** Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido.

¹⁸ De fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011)

¹⁹ De fecha veintinueve (29) de junio de dos mil once (2011)

Expediente núm. TC-01-2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La referida decisión artículo 41 de la Ley núm. 358-05, General de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, objeto de la acción directa de inconstitucionalidad que ha originado la sentencia constitucional que ha dado lugar al presente voto disidente, dispone lo siguiente:

Art. 41.- La Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR) establecerá mediante reglamento, los plazos mínimos previos a la fecha de expiración que deberán ser satisfechos para la internación de los bienes perecederos de origen importado. Este reglamento deberá prever que la Dirección General de Aduanas no autorice el despacho de importación de productos de consumo que no cumplan con este requisito, que no tengan registro sanitario, que no tengan fecha de expiración, cuya fecha de expiración se encuentre vencida, cuyas etiquetas o rotulados no estén por lo menos, en idioma español o que no tengan las advertencias de salud conforme a las normas vigentes, cuando corresponda.

A criterios del accionante aducen que el citado artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, de fecha nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005) atacada en la acción directa de inconstitucionalidad que originó la sentencia constitucional que ha motivado el presente voto disidente, vulnera los artículos 40.15, 46, 50, 217, 218, 219 y 221 de la Constitución de la República, los cuales establecen lo que sigue:

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

Expediente núm. TC-01-2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

(...)

Artículo 46.- Libertad de tránsito. *Toda persona que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a transitar, residir y salir libremente del mismo, de conformidad con las disposiciones legales.*

- 1) Ningún dominicano o dominicana puede ser privado del derecho a ingresar al territorio nacional. Tampoco puede ser expulsado o extrañado del mismo, salvo caso de extradición pronunciado por autoridad judicial competente, conforme la ley y los acuerdos internacionales vigentes sobre la materia;*
- 2) Toda persona tiene derecho a solicitar asilo en el territorio nacional, en caso de persecución por razones políticas. Quienes se encuentren en condiciones de asilo gozarán de la protección que garantice el pleno ejercicio de sus derechos, de conformidad con los acuerdos, normas e instrumentos internacionales suscritos y ratificados por la República Dominicana. No se consideran delitos políticos, el terrorismo, los crímenes contra la humanidad, la corrupción administrativa y los delitos transnacionales.*

Artículo 50.- Libertad de empresa. *El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes.

- 1) No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por ley. El Estado favorece y vela por la competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, estableciendo por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional;*
- 2) El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país;*
- 3) El Estado puede otorgar concesiones por el tiempo y la forma que determine la ley, cuando se trate de explotación de recursos naturales o de la prestación de servicios públicos, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público y al equilibrio medioambiental.*

Artículo 217.- Orientación y fundamento. *El régimen económico se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano. Se fundamenta en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

***Artículo 218.- Crecimiento sostenible.** La iniciativa privada es libre. El Estado procurará, junto al sector privado, un crecimiento equilibrado y sostenido de la economía, con estabilidad de precios, tendente al pleno empleo y al incremento del bienestar social, mediante utilización racional de los recursos disponibles, la formación permanente de los recursos humanos y el desarrollo científico y tecnológico.*

***Artículo 219.- Iniciativa privada.** El Estado fomenta la iniciativa económica privada, creando las políticas necesarias para promover el desarrollo del país. Bajo el principio de subsidiaridad el Estado, por cuenta propia o en asociación con el sector privado y solidario, puede ejercer la actividad empresarial con el fin de asegurar el acceso de la población a bienes y servicios básicos y promover la economía nacional.*

***Párrafo.-** Cuando el Estado enajene su participación en una empresa, podrá tomar las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria. La ley reglamentará la materia.*

***Artículo 221.- Igualdad de tratamiento.** La actividad empresarial, pública o privada, recibe el mismo trato legal. Se garantiza igualdad de condiciones a la inversión nacional y extranjera, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y las leyes. La ley podrá conceder tratamientos especiales a las inversiones que se localicen en zonas de menor grado de desarrollo o en actividades de interés nacional, en particular las ubicadas en las provincias fronterizas.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Asimismo, el accionante la Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), justifica la presente acción directa de inconstitucionalidad bajo la siguiente motivación:

La anterior distinción del derecho de información como un instrumento para el alcance de los derechos esenciales de salud, seguridad e intereses económicos ha sido reconocida por el legislador dominicano. Así pues, al consagrarse el derecho de información en el artículo 84 de la Ley No. 358-05 se establece que es una obligación de todo proveedor de bienes y/o servicios la de "proporcionar al consumidor o usuario en la etiqueta o soporte similar, una información, por lo menos, en idioma español, clara, veraz, oportuna y suficiente sobre los bienes y servicios que oferta y comercializa, a fin de resguardar la salud y seguridad de este último, así como sus intereses económicos, de modo tal que pueda efectuar una adecuada y razonada elección.

De la anterior disposición legislativa así como de la consagración constitucional del derecho de los consumidores en el citado artículo 53 de nuestra Carta Magna, se coligen el alcance y los elementos esenciales del denominado derecho de información de los consumidores en el ordenamiento jurídico dominicano. Los cuales son los siguientes:

- i. Es un derecho de los consumidores, es decir para los destinatarios finales de bienes y servicios (no así otras personas que utilicen estos bienes o servicios para otro fin como lo sería un fin comercial);*
- ii. Es un instrumento que tiene como propósito resguardar derechos considerados como esenciales, como son el derecho a la salud, seguridad y protección de los intereses económicos de todo consumidor;*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

iii. Busca proteger al consumidor como una parte en desventaja del contrato a los fines de que pueda ejercer una adecuada y razonada elección;

iv. En virtud de lo anterior y conforme expresamente se establece en la normativa, la obligación de información recae sobre los bienes y servicios para uso y consumo de los consumidores (Artículo 53 de la Constitución) para cuando estos se ofertan y comercializan (artículo 84 de la Ley No. 358-05).

Por su parte la NORDOM 53 al igual que las anteriores disposiciones citadas -de la Ley y el Reglamento- deja claro en su artículo 9.2.1 que las inscripciones de las etiquetas deben ser hechas en idioma español y al referirse a los productos importados establece en el artículo 9.1.5 que en estos "podrá colocarse una etiqueta complementaria" la cual deberá contener todos los requisitos para el etiquetado exigido por dicha normativa.

El propio artículo 85 de la Ley 358-05 dispone que "Todo proveedor de bienes y/o servicios está obligado a proporcionar al consumidor o usuario en la etiqueta o soporte similar, una información, por lo menos, en idioma español (...) sobre los bienes y servicios que oferta y comercializa" Es decir, lo que se exige en este texto es que el etiquetado o etiqueta complementaria en español esté incorporada al momento de comercializar el producto como garantía del derecho a la información del consumidor



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ante las alegadas vulneraciones de los derechos previamente señalados, el ahora accionante en inconstitucionalidad pretende que sea declarada no conforme con la Constitución el referido artículo 41 de la Ley núm. 358-05, General de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, objeto del presente voto disidente.

El accionante en relación a la vulneración al derecho de libertad de empresa (Art. 50), la igualdad de tratamiento (221), a la libertad de tránsito (art. 46), así como a las disposiciones constitucionales concernientes al régimen económico dominicano (Arts. 217, 218 y 219 de la Constitución), argumenta que:

El reconocimiento y garantía por parte del Estado de la libre empresa, comercio e industria es la base del derecho a libertad de empresa consagrado en el artículo 50 de nuestra Carta Sustantiva. En virtud del mismo, el Estado favorece y vela, entre otras cosas, por la competencia libre, leal y efectiva.

En el caso particular del artículo 41 objeto de la presente acción, el análisis que debe realizarse es la protección del derecho de información de los consumidores, derecho que busca ser garantizado con la intervención frente a una afectación a los intereses económicos de los consumidores así como a la limitación que se impondrá al comercio y a los importadores. Limitación que, como veremos adelante implica la afectación de otros derechos. (sic)

Como hemos expuesto anteriormente, la medida de que los productos antes de llegar a manos de aquellos que lo comercializan y lo ponen a disposición de los consumidores cuente obligatoriamente con una etiqueta en español, es claramente desproporcionada. Al existir otras vías más idóneas para proteger el derecho de información de los



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

consumidores, no se justifica esta intervención la cual afecta la libertad de empresa. La restricción es totalmente innecesaria toda vez que el consumidor no adquiere sus productos directamente en las aduanas dominicanas, por lo que en ese momento de la cadena comercial es irrelevante si el producto cuenta o no con la etiqueta en idioma español. Las limitaciones arbitrarias a la importación impuestas en el artículo 41 de la Ley No. 358-05 no van acorde con el régimen económico dominicano y la economía social de mercado en que se encuentra basado dicho régimen. En efecto, uno de los ejes transversales del régimen económico y conforme queda reflejado en el TÍTULO XI de la Constitución Dominicana es el respeto a la libre competencia lo cual se ve restringida por dicha norma. (...)

En este sentido, la parte accionada Procuraduría General de la República entre sus argumentaciones presentadas se encuentra la que sigue:

Contrario a lo expuesto por el accionante, consideramos que el medio empleado para procurar el fin de la regulación –en este caso garantizar el derecho a la información al consumidor, resulta idóneo y además no existe un medio alternativo que garantice el fin mediante una intervención menos restrictiva. Si bien es cierto que el etiquetado complementario a cargo del comerciante importador puede considerarse como un medio alternativo, evidentemente el mismo no tiene el grado de efectividad que tiene la retención de los productos importados que no cumplan con los requerimientos de etiquetado desde su país de origen.

En caso de permitir la desnaturalización (sic) de un producto que no cumple con las normas de etiquetado, el Estado dominicano tendrá que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

incurrir en mayores gastos y esfuerzos para ejercer el control y fiscalización de dichos productos, puesto que el control sobre el etiquetado sería totalmente a posteriori. Por el contrario, si dicho control se ejerce de manera preventiva a nivel aduanal la garantía del derecho que se procura proteger se hace mucho más efectiva.

Al comprobarse que la regulación accionada no vulnera el principio de razonabilidad, consecuentemente habría que establecer que no existe vulneración alguna de los otros derechos invocados, puesto que existiría una limitación legítima de los mismos, cumpliendo con todas las garantías legales constitucionalmente establecidas a los mismos, a saber la reserva de ley, el respeto al contenido esencial y el principio de razonabilidad.

Por tales motivos, solicita lo siguiente:

Único: Que se proceda a la denegada de la acción, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 137-11, por no comprobarse las violaciones a las disposiciones constitucionales invocadas.

El Senado de la República en relación a la presente acción de inconstitucionalidad aduce que:

En cumplimiento a los artículos 39 y 40 de la Constitución de la República, del 25 de julio de 2002, Constitución que regía para esa época, que estipulaban: ‘Artículo 39.- 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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dos sesiones consecutivas”. “Artículo 40.-Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra, para su oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constitucionales. Si esta Cámara le hiciera modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto.

A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No.358-05, de fecha 09 de septiembre de 2005, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

Pero si analizamos en todos sus contextos los planteamientos hechos por el accionante, en su acción de inconstitucionalidad, podemos colegir, que nos encontramos en una afectación de un derecho contra otro derecho, es decir, en una colisión de derecho, donde debe primar el interés general, y si ponemos en la balanza el, interés general recaería sobre el consumidor, toda vez que, en la especie, el Estado, como un órgano garante, ha concebido una norma adjetiva, tendente a garantizar que toda persona tenga derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, a una información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y las características de los productos y servicios que use o consuma, bajo las predicciones y normas establecidas por la ley, un mandato Constitucional, establecido en el artículo 53 de nuestra Constitución de la República, que entra en consonancia, con el mandato contenido en la norma atacada, Ley 358-05 sobre protección de los derechos del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consumidor o usuario, de fecha 09 de septiembre del año 2005, cuando este artículo establece, que los productos importados, deben tener etiquetas o rotulados en idioma español.

Sin embargo, si se observa detenidamente lo expresado por el artículo 41 de la Ley 358-05, la misma no expresa textualmente que el etiquetado del producto debe ser desde su origen en español, ha de referirse que el producto no debe salir de aduanas, sin las condiciones esenciales establecidas en el artículo atacado, el accionante infiere que una vez importado el producto y depositado en aduanas nada puede hacerse para cumplir lo referido por la ley, pero una cosa es la interpretación del hecho, y otra cosa es la materialización de la acción, por tanto si el artículo 41, no refiere textualmente que el producto deba llegar al puerto con la etiqueta en español desde su origen, entonces el texto no contraviene la Constitución, ya el mismo deja una brecha de carácter administrativo para su ejecución y por tanto la misma brecha evita que el artículo atacado tenga vicios de carácter constitucional.

Conclusiones

(...)

SEGUNDO: En cuanto al fondo, RECHAZAR la presente acción directa de inconstitucionalidad por los motivos antes indicados y en consecuencia declarar conforme con la Constitución las disposiciones establecidas en el artículo 41 de la Ley 358-05 General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, de fecha 09 de septiembre del año 2005.

(...)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Cámara de Diputados en relación a la presente acción de inconstitucionalidad alega que:

Haciendo una evaluación a los planteamientos hechos por la accionante para sustentar la presente acción directa en inconstitucionalidad, se puede comprobar, con meridiana claridad, que los mismos son carentes de fundamentos constitucionales. Desde nuestra óptica, el artículo 41 de la Ley No. 358-05, general de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, no contradice a los artículos 40.15, 46,50, 217, 218, 219 y 221 de la Constitución, como erróneamente se alega.

Queda claro, que el espíritu del legislador en relación al texto anterior, lo que persigue es que los productos alimenticios y farmacéuticos tanto de producción nacional como importados, les sean ofertados a los consumidores en óptimas condiciones, sin la posibilidad de alteraciones de ninguna índole, a los fines de proteger la salud y salvaguardar el interés general de la población.

Queda claro, que el espíritu del legislador en relación al texto anterior, lo que persigue es que los productos alimenticios y farmacéuticos tanto de producción nacional como importados, les sean ofertados a los consumidores en óptimas condiciones, sin la posibilidad de alteraciones de ninguna índole, a los fines de proteger la salud y salvaguardar el interés general de la población.

Es preciso señalar, que las mencionadas regulaciones no sólo están contenidas en la Ley de Protección al Consumidor o Usuario, sino que



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

prácticamente los mismos requerimientos son exigidos por toda la normativa que rige al sector, tal como la Ley No. 42-01, General de Salud, la Ley No. 16612, sobre el Sistema Dominicano para la Calidad, el Reglamento General para Control de Riesgos en Alimentos y Bebidas en la República Dominicana, dado mediante el Decreto No. 528-01 y la Norma Dominicana sobre Etiquetado General de Alimentos Previamente Envasados, mejor conocida como NORDOM 53.

Esos requerimientos de etiquetado, lo que procuran es garantizar la salubridad de las mercancías que son ofertadas a los consumidores, en el caso específico de las importadas, a los importadores se les exige que las etiquetas vengan en idioma español, situación que es verificada antes de que sean retiradas de la Dirección General de Aduanas. Así, por ejemplo, si un producto alimenticio o un medicamento viene de China, lo cual es muy frecuente, el adquiriente pueda leer y entender todas las especificaciones sobre el mismo, tales como datos nutricionales, componentes, contraindicaciones y fecha de vencimiento.

Llama la atención el argumento de la impugnante, en relación a que la exigencia de que los citados productos, en especial a los importados, deben llegar a las aduanas con etiquetados del país de origen en español, es violatorio al derecho a la libertad de empresa, tal señalamiento, es totalmente carente de fundamento constitucional. En atención a las disposiciones establecidas en el artículo 50 de la Constitución, el Estado reconoce y garantiza la libertad de empresa:

El Estado reconoce y garantiza la libre empresa, comercio e industria. Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes.

Sin embargo, la actividad económica del país puede ser regulada por el propio Estado, tal como dispone el numeral 2, del referido texto constitucional:

2) El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país;" (Subrayado nuestro)

Conclusiones:

PRIMERO: ACOGER la opinión y conclusiones presentadas por la CAMARA DE DIPUTADOS, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad, interpuesta por la ORGANIZACION NACIONAL DE EMPRESAS COMERCIALES, INC., (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley No. 358-05, general de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, por alegada violación de los artículos 40.15, 46, 50, 217, 218, 219 y 221 de la Constitución de la República, por estar hechas conforme a la normativa constitucional.

(...)

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

CUARTO: DECLARAR conforme con la Constitución el artículo 41 de la Ley No. 358-05, general de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, por los motivos antes indicados.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...)

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

La mayoría de los Honorables Jueces que componen este Tribunal Constitucional, han concurrido con el voto mayoritario en la dirección de decidir:

PRIMERO: *DECLARAR* admisible la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la citada Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, de fecha nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).

SEGUNDO: *En cuanto al fondo, ACOGER* parcialmente la referida acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia **DECLARAR** no conforme con la Constitución un fragmento del artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, únicamente en el enunciado relativo a la obligación de exigir el etiquetado o rotulado de los productos de consumo importados, por lo menos en idioma español, por violación a los artículos 40.15, 74.2, 217, 218 y 219 de la Constitución.

TERCERO: *DIFERIR* los efectos de la inconstitucionalidad decretada por esta sentencia por el término de un (1) año, contado a partir de su notificación, de conformidad con lo expuesto en el cuerpo de la misma.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: EXHORTAR al Congreso Nacional para que en un plazo no mayor de un (1) año, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, legisle en el sentido de modificar el segundo párrafo del artículo 41 de la referida Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, para que dicha obligación pueda ser cumplida con posteridad al proceso de importación, pero antes de que los productos de consumo importados sean comercializados, fecha a partir de la cual, sino se produce dicha modificación, este aspecto de la norma quedará expulsada del ordenamiento jurídico, con todas sus consecuencias.

(...)

La motivación que sustenta la presente declaratoria de inadmisibilidad de la antes referida resolución encontró su fundamento, bajo las siguientes motivaciones:

(i) violación del principio de razonabilidad (art. 40.15 CRD)

10.9.- En ese sentido, este colegiado procederá a determinar si el fin buscado, el medio empleado y la relación medio-fin se ajustan a los fines constitucionales dispuestos para este supuesto y a la característica de la norma dictada en esta materia.

10.39.- La protección de un derecho fundamental, en este caso, derecho a la salud, a la seguridad y a una información objetiva, veraz y oportuna, debe producirse con el mayor grado de optimización y amplitud posible, pues de lo contrario no podría satisfacer la necesidad que determina la medida a ser aplicada, sin



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

embargo cuando en la regulación concurren alternativas que hagan posible la realización del fin buscado por la norma, pero con una incursión de menor intensidad en otros derechos fundamentales, ésta última constituye la medida idónea para su realización.

10.40.- A partir de esta premisa –este tribunal considera –que la medida adoptada no es la menos restrictiva, entre las alternativas posibles, toda vez que su finalidad puede alcanzarse por otros medios, es decir, disponiendo la ejecución de la medida entre el proceso de despacho de los productos de consumo importados y la cadena distribución de los establecimientos comerciales, de manera tal que puedan llegar al consumidor final con el etiquetado en idioma español. Por estas razones, si bien la medida adoptada es necesaria, no es la más idónea para alcanzar el fin buscado, por lo que no ha superado el examen de proporcionalidad.

10.44.- Luego de analizar la relación medio-fin, este Tribunal concluye que si bien el fin buscado es legítimo, el medio empleado para satisfacerlo no lo es, en la medida en que desborda la necesidad de la medida en relación a la restricción de otros bienes jurídicos como los derechos a la libertad de empresa y a los principios del régimen económico constitucionalmente protegidos. Por ello, aun cuando estamos ante una afectación leve provocada por la actuación normativa, y tratando de preservar siempre el principio de separación de los poderes públicos, la norma cuestionada resulta contraria a los artículos 40.15 y 74.2 de la Constitución.

III. FUNDAMENTO DEL VOTO DISIDENTE

Expediente núm. TC-01-2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. En este orden, hacemos extensivo nuestro criterio de que, la declaración de no conforme con la Constitución, en cuanto a un fragmento del artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, únicamente en el enunciado **relativo a la obligación de exigir el etiquetado o rotulado de los productos de consumo importados, por lo menos en idioma español**, por violación a los artículos 40.15, 74.2, 217, 218 y 219 de la Constitución, es una conculcación al derecho del consumidor protegido por nuestra Constitución en su artículo 53 y más aún al ser la parte más vulnerable en la relación de comercio como lo es el consumidor, sujeto este que no tiene poder ni medio alguno para lograr obtener una información, clara, veraz y oportuna al momento de seleccionar un producto de consumo importado, al menos que no sea mediante las normas dictadas en ocasión de la Ley No. 358-05 sobre la Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, como lo es el caso de la especie.

B. Consideramos oportuno señalar que, la norma objeto de esta acción directa de inconstitucionalidad -artículo 41 de la Ley núm. 358-05, General de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario- es un conjunto de disposiciones que garantizan y protegen el derecho fundamental del consumidor, específicamente sobre los bienes perecederos importados de forma muy especial, para el consumo humano, disponiendo que para que un producto perecedero pueda tener el permiso de la Dirección General de Aduanas (DGA) para su desaduanización, dicho producto como mínimo debe tener consignado la fecha de vencimiento del producto en cuestión, registro sanitario y cuyas etiquetas o rotulados estén por lo menos, en idioma español o que tengan las advertencias de salud conforme a las normas vigentes, cuando corresponda.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

C. En tal sentido, conforme a los alegatos presentados por la parte accionante, Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC) claramente se puede deducir que las mismas giran en torno a una confrontación de dos (2) derechos fundamentales, como son: el del consumidor y el de libertad de empresa, los cuales se encuentran configurado en la Constitución de la República, como sigue:

Artículo 53.- Derechos del consumidor. Toda persona tiene derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, a una información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y las características de los productos y servicios que use o consuma, bajo las previsiones y normas establecidas por la ley. Las personas que resulten lesionadas o perjudicadas por bienes y servicios de mala calidad, tienen derecho a ser compensadas o indemnizadas conforme a la ley.

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

1) No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por ley. El Estado favorece y vela por la competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, estableciendo por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2) *El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país;*

3) *El Estado puede otorgar concesiones por el tiempo y la forma que determine la ley, cuando se trate de explotación de recursos naturales o de la prestación de servicios públicos, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público y al equilibrio medioambiental*

D. Conforme al numeral 4) del artículo 74 de la Constitución, el cual establece que: *4) Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución*²⁰.

E. De acuerdo con que la norma en cuestión tal como precedentemente indicáramos tiene un conjunto de requisitos indispensable para que un producto perecedero importado de consumo humano pueda tener permiso de la Dirección General de Adunas (DGA) para ingresar al territorio dominicano para ser comercializado, comprado y consumido por los ciudadanos, por lo que, al declarar inconstitucional, únicamente la obligación de que las etiquetas y rotulados de los artículos perecederos importados estén escritos en idioma español, dejando todas las demás imposiciones, sería incongruente, ya que, para que el consumidor -en especial el de a pie- pueda evidenciar que un bien perecedero, sobre todo productos de consumo humano, cumpla y garantice el derecho del consumidor, debe tener adherido dicho rotulado escrito en español,

²⁰ Subrayado nuestro



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en relación a todas las especificaciones mínimas relacionadas con el producto en cuestión, ya que, es la única forma que el consumidor tiene pleno conocimiento del producto escogido, sin ello -las inscripciones en español de las condiciones del producto- sería imposible que el consumidor, sobre todo el más vulnerable, el ciudadano de a pie, pudiera comprar productos y escoger el que mejor cumpliera con sus necesidades, y así con ello se le violentaría el derecho que le asiste al consumidor de una correcta, oportuna y veraz información, para proteger su salud y su economía.

F. Además, es oportuno señalar que, los consumidores como parte más vulnerable del sistema, proveedor y consumidor -llamado este último contratante débil²¹-, sus derechos deben ser resguardos, garantizados, protegidos y por consiguiente sus intereses de igual forma, si un bien importado -específicamente producto de consumo humano- no llegue a puerto definitivo, en la especie a la República Dominicana, con sus respectivas características exigidas por la normativa debidamente configurada, tal como es que claramente se encuentre identificado el producto importado y sus peculiaridades, limitaciones, ventajas debidamente descritas en el idioma correspondiente -español en el caso que nos ocupa-, no se sabría a ciencia cierta la verdadera particularidad que conforma el producto seleccionado en cuestión, en consecuencia, se estaría vulnerando el derecho que le asiste al consumidor de tener una información objetiva, veraz y oportuna del bien escogido, a fin de que, no tenga lugar a dudas de su selección.

G. La norma atacada en inconstitucionalidad en la presente acción, establece que se le incorpore una rotulación en español al bien importado, previamente a

²¹ Por esa condición, de contratante débil, es que se ha visto en la necesidad de reforzar las normativas que protegen y garantizan el derecho al consumidor y usuario, ya que la conformación de los contratantes tanto en la compra de un bien o en la utilización de un servicio, se encuentran partes muy desiguales, cuya ventaja siempre esta inclinada al comerciante en cuestión.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la salida de las aduanas, a fin de garantizar conjuntamente con ello, de que el producto a consumir quede claramente identificado, específicamente, su registro sanitario, su fecha de expiración, sus valores nutritivos y agregados, sus conservantes y demás, y al no estar en español todas esas características, ¿cómo el consumidor final, -en República Dominicana, siendo el español su idioma oficial- podría tener dicha información?, y, con ello también se le vulnera su derecho a la salud, tal como lo dispone la Constitución de la República en su artículo 53: tiene derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y las características de los productos y servicios que use o consuma, bajo las previsiones y normas establecidas por la ley

H. Esta normativa, la atacada en inconstitucionalidad -art. 41 de la Ley NO.358-05 Ley General de Protección de los Derechos al Consumidor o Usuario es un eslabón de las normas dictadas con la finalidad de proteger y garantizar los derechos del consumidor, a fin de que, el contratante fuerte -proveedor- no abuse de su condición, por lo que, se debió armonizar ambos derechos, sin la necesidad de dejar desprovisto al consumidor del conocimiento de una información que por demás garantiza y protege el derecho a su salud y por consiguiente a su economía y a la libertad de escoger el bien o producto de su preferencia, protegido por la Constitución de la República en sus respectivos artículos 61²² y el antes señalado 53.

²² **Derecho a la salud.** Toda persona tiene derecho a la salud integral. En consecuencia:

- 1) El Estado debe velar por la protección de la salud de todas las personas, el acceso al agua potable, el mejoramiento de la alimentación, de los servicios sanitarios, las condiciones higiénicas, el saneamiento ambiental, así como procurar los medios para la prevención y tratamiento de todas las enfermedades, asegurando el acceso a medicamentos de calidad y dando asistencia médica y hospitalaria gratuita a quienes la requieran;
- 2) El Estado garantizará, mediante legislaciones y políticas públicas, el ejercicio de los derechos económicos y sociales de la población de menores ingresos y, en consecuencia, prestará su protección y asistencia a los grupos y sectores vulnerables; combatirá los vicios sociales con las medidas adecuadas y con el auxilio de las convenciones y las organizaciones internacionales.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. Declarar inconstitucional, la obligación de que las etiquetas o rotulados de los bienes perecederos importados -para el consumo humano- salgan de las aduanas escritos en otro idioma que no sea el español, nuestra lengua oficial, se estaría vulnerando al consumidor sus derechos a comprar bienes adecuados con total garantía a la protección de su salud, de sus intereses económicos, entre otros, en cuanto a que, si el consumidor no sabe lo que está comprando no sabría cómo defender sus derechos, situación está que debe estar protegida y garantizada dentro de todos los estamentos estatales de la Nación, es por ello que la Constitución dominicana dispone que los derechos del consumidor estarían bajo las previsiones y normas establecidas por la ley.

J. La Ley Sustantiva dominicana, en el referido artículo 53 protege y garantiza al consumidor su derecho fundamental a la información, debiendo ser objetiva, veraz y oportuna, siendo dicha veracidad asegurada en la etiqueta o rotulo que se le coloque al bien perecedero importado para su consumo, en español, no en otro idioma, situación está que puede ser verificada en los puertos y aduanas de importación y con ello se garantiza y se vela el cumplimiento de la protección del derecho a la salud que le asiste al consumidor final.

K. Con el etiquetado escrito en español adherido al producto perecedero importado para consumo humano, se estaría evitando daños irreparables para el consumidor, especialmente sobre la salud del consumidor final y de su familia, en cuanto pueda estar correcta y verazmente informado del bien seleccionado, sin tener lugar a dudas de lo que iría a consumir.

L. Asimismo, señalamos que mediante la lectura de este proyecto de sentencia, se puede evidenciar que existe una incongruencia relativa entre el punto 10.63, segundo y cuarto decide, en cuanto a que, en el primero -10.63- expresa que. “... *modificando el párrafo segundo del artículo 41 de la referida*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ley 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario.”; en el segundo -segundo decide que declara la inconstitucionalidad expresa que: “...únicamente en el enunciado relativo a la obligación de exigir el etiquetado o rotulado de los productos de consumo importados, por lo menos en idioma español, ...”; y, en el tercero -cuarto decide- exhorta *al Congreso Nacional para que en un plazo no mayor de un (1) año, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, legisle en el sentido de modificar el segundo párrafo del artículo 41 (...)*” cosas muy diferentes a lo que la norma atacada en inconstitucionalidad -art. 41 de la referida Ley 358-05²³ sobre los derechos del consumidor y usuario-, están configuradas, ya que, la misma es un único párrafo, en consecuencia, tanto la referida motivación como las indicadas decisiones podrían generar confusión, al no desarrollar claramente la decisión que ha sido adoptada en este proyecto.

M. La referida Ley 137-11 señala algunos principios que el Tribunal Constitucional como máximo garante de la protección y garantía de los derechos fundamentales debe de cumplir, tal como los que establece el artículo 7, específicamente en sus numerales 4), 5) y 11), en la forma que dispone:

4) Efectividad. *Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades concretas*

²³ **Art. 41.-** La Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR) establecerá mediante reglamento, los plazos mínimos previos a la fecha de expiración que deberán ser satisfechos para la internación de los bienes perecederos de origen importado. Este reglamento deberá prever que la Dirección General de Aduanas no autorice el despacho de importación de productos de consumo que no cumplan con este requisito, que no tengan registro sanitario, que no tengan fecha de expiración, cuya fecha de expiración se encuentre vencida, cuyas etiquetas o rotulados no estén por lo menos, en idioma español o que no tengan las advertencias de salud conforme a las normas vigentes, cuando corresponda

Expediente núm. TC-01-2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades.

5) Favorabilidad. *La Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental. Cuando exista conflicto entre normas integrantes del bloque de constitucionalidad, prevalecerá la que sea más favorable al titular del derecho vulnerado. Si una norma infraconstitucional es más favorable para el titular del derecho fundamental que las normas del bloque de constitucionalidad, la primera se aplicará de forma complementaria, de manera tal que se asegure el máximo nivel de protección. Ninguna disposición de la presente ley puede ser interpretada, en el sentido de limitar o suprimir el goce y ejercicio de los derechos y garantías fundamentales.*

11) Oficiosidad. *Todo juez o tribunal, como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente.*

N. Asimismo, el artículo 2 de la referida Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales establece el objeto y el alcance de la misma tal como sigue:

*Esta ley tiene por finalidad regular la organización del Tribunal Constitucional y el ejercicio de la justicia constitucional **para garantizar***



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

***la supremacía y defensa de las normas**²⁴ y principios constitucionales y del Derecho Internacional vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables.*

O. Así como también, la Constitución de la República proclamada el veintiséis (26) de enero del dos mil diez (2010) y modificada el trece (13) de junio del dos mil quince (2015) en su artículo 74 dispone que las normas deben ser interpretadas y aplicadas de la forma más favorable posible al titular del derecho que alega su vulneración -principio de favorabilidad-, específicamente en su numeral 4) tal como sigue:

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

(...)

4) Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.

P. Así como lo dispuesto en la referida Ley 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales en su artículo 47²⁵ sobre

²⁴ Negrita y subrayado nuestro

²⁵ **Sentencias Interpretativas.** El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados.

Expediente núm. TC-01-2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sentencias interpretativas, específicamente en el Párrafo II sobre las sentencias interpretativas aditivas, se debió dictar una sentencia en ese sentido, agregándole que previo a la desaduanización del producto importado precedero se debe insertar al mismo la etiqueta o rotulado en el idioma español de las especificaciones de dicho producto y así con ello no se eliminaría la referida norma en cuestión violentado el sagrado derecho del consumidor de tener una información clara, veraz y oportuno que le permita escoger un bien que reúna las condiciones y características necesarios, que le permita no tener duda alguna de su selección.

Q. Sobre las sentencias interpretativas aditivas el Tribunal Constitucional mediante su sentencia TC/0161/13²⁶ fijo el siguiente criterio:

*10.10. Es por ello que la resolución atacada deviene en inconstitucional, por cuanto omite referirse exclusivamente a los “usuarios que opten por el servicio de portabilidad numérica”. De ahí la necesidad de dictar una sentencia integradora o aditiva, que es aquella que declara la ilegitimidad constitucional de la previsión omitida que debería haber sido prevista por la resolución impugnada para que esta fuera constitucional. **En consecuencia, este tribunal constitucional no anulará la disposición acusada, pero le agregará un contenido que la hará constitucional, en aplicación de lo establecido en el párrafo II del artículo 47 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal***

Párrafo I. Del mismo modo dictará, cuando lo estime pertinente, sentencias que declaren expresamente la inconstitucionalidad parcial de un precepto, sin que dicha inconstitucionalidad afecte íntegramente a su texto.

Párrafo II. Las sentencias interpretativas pueden ser aditivas cuando se busca controlar las omisiones legislativas inconstitucionales entendidas en sentido amplio, como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto o cuando se limitan a realizar una interpretación extensiva o analógica del precepto impugnado.

Párrafo III. Adoptará, cuando lo considere necesario, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada

²⁶ De fecha doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013)

Expediente núm. TC-01-2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales²⁷, el cual dispone que: Las sentencias interpretativas pueden ser aditivas cuando se busca controlar las omisiones legislativas inconstitucionales, entendidas en sentido amplio, como ausencia de previsión legal expresa de lo que constitucionalmente debía haberse previsto o cuando se limitan a realizar una interpretación extensiva o analógica del precepto impugnado.

R. En este sentido, bajo todas las antes referidas normativas y precedente constitucional, conforme a las alegaciones de la parte hoy recurrente y consideraciones de lugar, es de clara evidencia que en aplicación de las mismas, **y con la finalidad de armonizar los derechos fundamentales enfrentados mediante la acción directa de inconstitucionalidad que ha motivado la decisión constitucional que ha originado el presente voto salvado como son el derecho del consumidor como el de empresa se debió dictar una sentencia interpretativa aditiva con la finalidad de no sacar la norma en cuestión y así con ello dejar desprovisto de protección del derecho al consumidor de tener una información clara, veraz y oportuna que le permita escoger el producto que mejor satisfaga sus necesidad, sin tener duda alguna al respecto.**

IV. POSIBLE SOLUCIÓN

De tal manera, conforme a todo lo antes desarrollado, entendemos conforme a nuestro razonamiento a la cuestión planteada, manteniendo nuestra posición y criterio en el caso que ahora nos ha tocado conocer, en cuanto a que, no estamos de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría de los jueces del Tribunal Constitucional.

²⁷ Negrita y subrayado nuestro

Expediente núm. TC-01-2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los señalamientos que anteceden justifican nuestra posición de que, contrario a lo decidido en el voto mayoritario, la presente acción directa de inconstitucionalidad sometida por la Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, de fecha nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005) se debió dictar una sentencia interpretativa aditiva, a fin de no dejar desprotegido de sus derecho al consumidor al ser declarada inconstitucional y al cumplimiento del año diferido sin que el Congreso Nacional legisle al respecto quedaría fuera del sistema jurídico dominicano.

En tal sentido, se debió decidir agregándole lo siguiente, por lo que se leerá como sigue:

Art. 41.- La Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR) establecerá mediante reglamento, los plazos mínimos previos a la fecha de expiración que deberán ser satisfechos para la internación de los bienes perecederos de origen importado. Este reglamento deberá prever que la Dirección General de Aduanas no autorice el despacho de importación de productos de consumo que no cumplan con este requisito, que no tengan registro sanitario, que no tengan fecha de expiración, cuya fecha de expiración se encuentre vencida, o que no tengan las advertencias de salud conforme a las normas vigentes, cuando corresponda **previo a su autorización deberán de colocar al producto importado sus etiquetas o rotulados**, en idioma español.

Firmado: Rafael Díaz Filpo, Juez Primer sustituto



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

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

1. La presente decisión tiene su origen en la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC)²⁸, contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, por presunta vulneración de los artículos 40.15 (razonabilidad), 46 (libertad de tránsito), 50 (libertad de empresa), 217 (orientación y fundamento), 218 (crecimiento sostenible), 219 (iniciativa privada) y 221 (igualdad de tratamiento) de la Constitución de la República, el cual reza de la siguiente manera:

Art. 41.- La Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR) establecerá mediante reglamento, los plazos mínimos previos a la fecha de expiración que deberán ser satisfechos para la internación de los bienes perecederos de origen importado. Este

²⁸ En lo adelante será identificada por su propio nombre, como “la accionante” o como la “ONEC”.

Expediente núm. TC-01-2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reglamento deberá prever que la Dirección General de Aduanas no autorice el despacho de importación de productos de consumo que no cumplan con este requisito, que no tengan registro sanitario, que no tengan fecha de expiración, cuya fecha de expiración se encuentre vencida, cuyas etiquetas o rotulados no estén por lo menos, en idioma español o que no tengan las advertencias de salud conforme a las normas vigentes, cuando corresponda. (Subrayado nuestro)

2. Aludiendo la parte accionante que “*el texto legal antes transcrito consagra implícitamente una restricción a la importación –o al despacho en las aduanas dominicanas –de productos de consumo cuya etiqueta no se encuentre en idioma español*”, es decir que “*toda la información requerida en dichas normas, tenga que provenir del país de origen, esto es, desde el país en que el alimento es producido e importado (...)*”.

3. Es decir, que la restricción impuesta por el artículo cuya constitucionalidad se cuestiona “*representa la obligación por parte de todo exportador que desee que sus productos sean comercializados en la República Dominicana, de modificar su cadena de producción a los fines de colocar una etiqueta distinta a la que utiliza en sus productos, debiendo ser dicha etiqueta en idioma español*”.

4. Sobre dicha base, desarrollan el test de razonabilidad para hacer valer sus pretensiones, en el cual posteriormente, y conforme su facultad, es desarrollado por este Tribunal Constitucional para ponderar la constitucionalidad o no del fragmento de norma impugnada.

5. A partir del desarrollo del test de razonabilidad, este plenario advierte que la finalidad de esta medida es poner a los ciudadanos en condiciones de contar



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con información sobre el contenido y las características de dichos productos, permitiéndoles verificar su origen, calidad, peso, contenido de sus ingredientes y componentes, para que puedan realizar la elección conforme a sus necesidades y calcular cualquier riesgo previsible.

6. Sin embargo, y entendiendo que la cadena de desaduanización y distribución de un producto pasa por diversos procesos y que la idoneidad de la medida no solo está determinada por la necesidad de la información objetiva, veraz y adecuada, sino también por la oportunidad en que debe ser ejercido el derecho derivado de la información suficiente sobre los bienes y servicios.

7. En consecuencia, determinó este plenario que la exigencia normativa no deja un margen razonable para cumplir con la obligación, no cumpliendo entonces con el test de razonabilidad, y en consecuencia declarando un fragmento de la normativa ataca no conforme con la Constitución, al tiempo de dicta una sentencia **de tipo exhortativa** y de efectos diferidos en el tiempo, **otorgando un plazo de un año** al Congreso Nacional para que legisle respecto a que la obligación de colocar etiquetado en español sea exigida con posterioridad al proceso de importación, es decir, entre la cadena de despacho y distribución.

8. En tal sentido, esta juzgadora se encuentra conteste con la decisión adoptada por la mayoría de este plenario, considerando que la importancia del derecho a la información para fines del consumidor se cumple al momento en que este recibe el producto y no así al momento de la importación del mismo. No obstante, diferimos en cuanto al plazo otorgado al Congreso Nacional para que legisle en torno a este particular.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Esto así en virtud de que en el numeral 10.63 de la sentencia objeto de nuestro voto se establece “*decide otorgar un plazo suficiente al Congreso Nacional para que legisle en la dirección de que la obligación de colocar el etiquetado (...)*” , y posteriormente en la parte dispositiva se decanta por otorgar un plazo de un (1) año para que sea dictada la normativa, siendo este plazo irrazonable, si se considera el tracto legislativo que debe agotar un proyecto de ley, conforme nuestra Carta Magna, para ser promulgada, y la operatividad de la medida, en cuanto a la logística de las instituciones a cargo de velar por el cumplimiento, y de los importadores con el proceso y tiempo de los etiquetados.

10. Y es que, “una solución prudente debe combinar la argumentación lógica de conceptos jurídicos claros con la necesidad de alcanzar una solución práctica y lo más sencilla posible”²⁹, de donde “el Derecho no pertenece al género de los sentimientos, las impresiones o los gustos personales, sino al mundo o realidad del deber ser, de la asignación de valor a las conductas y en tal medida a la razón práctica, y por ello la consecución de sus fines últimos, la justicia, de ser esta posible , y que sólo puede alcanzarse a través de aquélla, y la seguridad jurídica”³⁰.

11. El proceso de formación de las leyes, se encuentra debidamente consagrado en nuestro Pacto Fundamental en los artículos 96 y siguientes, sobre el cual nos permitiremos abordar y desarrollar algunos aspectos, que fundamentaran el criterio de esta juzgadora respecto de la irracionalidad del plazo de un (1) año adoptado por la decisión objeto de nuestro voto.

²⁹ D'Ors, Alvaro (1999): Nueva introducción al estudio del Derecho (Madrid, Civitas). p. 76-79

³⁰ **Martínez, José Ignacio & Zúñiga Urbina, Francisco.** "Los principios de razonabilidad y de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional". Año 9, N° 1, 2011, pp. 199 - 226. Versión On-line ISSN 0718-5200. Recibido el 7 de marzo de 2011 y aceptado el 23 de marzo de 2011.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Vale la pena acotar que el proyecto de ley en primer orden debe ser redactado y presentado en atención al Manual de Técnica Legislativa del Congreso Nacional, por quienes tienen derecho a iniciativa legislativa (Art. 96 CD), posteriormente este debe pasar por el proceso administrativo a lo interno de la Cámara de que se trata, para que sea asignado a una Comisión, quien posteriormente deberá conocer del mismo.

13. La Comisión asignada, coloca en agenda el Proyecto, y proceden a realizar reuniones para la confección y aprobación del Proyecto, a fin de que este sea conocido en el Pleno de esa Cámara. Una vez el Proyecto es agendado para conocer en el Pleno, tendrá que ser sometido a no menos de dos discusiones legislativas distintas, salvo que sea declarado de urgencia (Art. 98 CD).

14. Si es aprobado en dicha Cámara, pasará a la otra que deberá guardar el mismo proceso. Pudiendo ser declarado perimido, y producto de ello, debiendo ser reintroducido, si pasaren más de dos legislaturas ordinarias, es decir, un (1) año, sin ser aprobado.

15. Posteriormente, este Proyecto es enviado al Poder Ejecutivo, con el objetivo de que emita observaciones, o apruebe el Proyecto (Art. 103 CD), para lo cual, también se le otorga un plazo de dos (2) legislaturas ordinarias, dígase un (1) año.

16. En virtud de lo anterior, y asumiendo que el Proyecto no tenga mayor reparo en el Congreso Nacional, siendo agendando y conocido en los plazos estrictos de nuestra Constitución, para posteriormente pasar al Poder Ejecutivo, quien tiene a su vez dos legislaturas ordinarias para emitir sus observaciones; de lo que se puede colegir que, de un conteo simple el plazo resulta ser, no menor de dos (2) años. Por lo que, al dictaminar la decisión un plazo de un (1)



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

año, se coarta la norma, de un estudio coherente y consensuado con todos los sectores afectados o interesados, tal como si fuera una cuasi declaratoria de urgencia.

17. La exigencia de razonabilidad es un elemento clave del derecho normativo, cuya creación y concreción supone el respeto de elementos de forma y de fondo; fondo que solo logrará ser el resultado de un ejercicio minucioso de estudio y análisis si se aguarda y respeta el proceso ordinario de formación.

18. Señala el Tribunal Constitucional colombiano mediante sentencia C-737/01, que:

Las reglas constitucionales sobre formación de las leyes adquieren pleno sentido si se tienen en cuenta los objetivos, pues ellos muestran que esas disposiciones superiores no son formas vacías de cualquier propósito. Ellas pretenden proteger el diseño de la forma de gobierno establecido por el Constituyente, al mismo tiempo que buscan potenciar el principio democrático, a fin de que el debate en el Congreso sea no sólo amplio y vigoroso sino también lo más transparente y racional posible, y con pleno respeto de los derechos de las minorías.

19. Reitera entonces, esta juzgadora su postura de que la decisión planteada con un efecto diferido a un (1) año no se encuentra ajustado con los plazos establecidos para la formación de las leyes por nuestra Constitución, así como tampoco se ajusta a la realidad fáctica que nos ocupa en esta materia legislativa, pudiendo ocasionar esto, que al término del periodo otorgado, sea expulsada la disposición legislativa impugnada, encontrándose el ordenamiento jurídico con un vacío legislativo al respecto, que si pudiera traer consigo diferencias entre



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los importadores y la Dirección General de Aduanas, siendo los principales afectados, los consumidores.

CONCLUSIÓN:

Esta juzgadora asienta su criterio de que si bien se encuentra de acuerdo con la decisión tomada por este plenario en lo relativo a la declaratoria de no conformidad con la Constitución, de un fragmento del artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario; no compartimos lo relativo al plazo de un (1) año otorgado al Congreso Nacional para aprobar una ley que modifique dicho apartado, considerando que el mismo no es razonable ni ajustado a la actividad legislativa ordinaria, pues desconoce o inobserva los plazos establecidos por los artículos 96 y siguientes de nuestro Pacto Fundamental.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, Jueza

VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO
JUSTO PEDRO CASTELLANOS KHOURY

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia, y coherentes con la opinión que mantuvimos en la deliberación, ejercemos la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y, en tal sentido, presentamos nuestro voto disidente, fundado en las razones que expondremos a continuación.

1. En la especie, la Organización Nacional de Empresas Comerciales, INC. (ONEC) presentó una acción directa de inconstitucionalidad contra el artículo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

41 de la ley número 358-05, de protección general de los derechos del consumidor o usuario; dicto texto establece, íntegramente, lo siguiente:

La Dirección Ejecutiva de Pro Consumidor, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR) establecerá mediante reglamento, los plazos mínimos previos a la fecha de expiración que deberán ser satisfechos para la internación de los bienes perecederos de origen importado. Este reglamento deberá prever que la Dirección General de Aduanas no autorice el despacho de importación de productos de consumo que no cumplan con este requisito, que no tengan registro sanitario, que no tengan fecha de expiración, cuya fecha de expiración se encuentre vencida, cuyas etiquetas o rotulados no estén por lo menos, en idioma español o que no tengan las advertencias de salud conforme a las normas vigentes, cuando corresponda.³¹

2. La accionante en inconstitucionalidad basa sus pretensiones en que el contenido de dicho cuerpo normativo es contrario a los artículos 40.15, 46, 50, 217, 218, 219 y 221 de la Constitución de la República.

3. Analizando el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad de que se trata, la mayoría del Tribunal Constitucional decidió acoger parcialmente las pretensiones de la accionante y, en consecuencia, declarar no conforme con los artículos 40.15, 74.2, 217, 218 y 219 de la Carta Política “*únicamente el enunciado relativo a la obligación de exigir el etiquetado o rotulado de los productos de consumo importados, por lo menos en idioma español*”, que forma parte del aludido artículo 41 de la ley número 358-05.

³¹ El subrayado es nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. No estamos de acuerdo con lo anterior en virtud de que dicho requisito o medida de revisión previa, impuesta por el legislador en el artículo 41 de la ley número 358-05 para la liberación de los productos importados, lejos de comportar un límite irracional al derecho fundamental a la libertad de empresa y contrario a los principios conductores del régimen económico dominicano, supone un medio de garantía efectiva y factible del derecho a la información del consumidor final.
5. La Constitución dominicana en su artículo 50 establece:

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

- 1) No se permitirán monopolios, salvo en provecho del Estado. La creación y organización de esos monopolios se hará por ley. El Estado favorece y vela por la competencia libre y leal y adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio y del abuso de posición dominante, estableciendo por ley excepciones para los casos de la seguridad nacional;*
- 2) El Estado podrá dictar medidas para regular la economía y promover planes nacionales de competitividad e impulsar el desarrollo integral del país;*
- 3) El Estado puede otorgar concesiones por el tiempo y la forma que determine la ley, cuando se trate de explotación de recursos naturales o de la prestación de servicios públicos, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público y al equilibrio medioambiental.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Sobre el régimen económico y financiero, la Norma Suprema, en sus artículos 217, 218 y 219 establece:

Artículo 217.- Orientación y fundamento. El régimen económico se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano. Se fundamenta en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad.

Artículo 218.- Crecimiento sostenible. La iniciativa privada es libre. El Estado procurará, junto al sector privado, un crecimiento equilibrado y sostenido de la economía, con estabilidad de precios, tendente al pleno empleo y al incremento del bienestar social, mediante utilización racional de los recursos disponibles, la formación permanente de los recursos humanos y el desarrollo científico y tecnológico.

Artículo 219.- Iniciativa privada. El Estado fomenta la iniciativa económica privada, creando las políticas necesarias para promover el desarrollo del país. Bajo el principio de subsidiaridad el Estado, por cuenta propia o en asociación con el sector privado y solidario, puede ejercer la actividad empresarial con el fin de asegurar el acceso de la población a bienes y servicios básicos y promover la economía nacional.

Párrafo.- Cuando el Estado enajene su participación en una empresa, podrá tomar las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria. La ley reglamentará la materia.

7. Para arribar a la decisión *in comento* dicho texto fue sometido al *test de la razonabilidad* implementado por este colegiado a partir de la sentencia TC/0044/12, del 21 de septiembre de 2012, que establece como sus elementos integradores los siguientes:

1. el análisis del fin buscado por la medida, 2. el análisis del medio empleado y 3. el análisis de la relación entre el medio y el fin. Cada uno de estos pasos busca absolver diversas preguntas, según se trate de un test estricto, intermedio o leve (...) El test leve se limita a establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo ésta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita cuando el test es leve, por una parte, a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por otra, a establecer si el medio escogido es adecuado, esto es, es idóneo para alcanzar el fin propuesto. Este es, por así decirlo, el punto de partida o de arranque en el análisis de la razonabilidad (...) De ahí que preguntarse qué se busca con una norma (análisis de la finalidad), cómo se va a lograr lo buscado (análisis del medio) y qué tan propicia es la medida para alcanzar lo buscado (análisis de la relación medio-fin), sean criterios elementales para determinar si la afectación de la igualdad, u otro derecho fundamental, es razonable y, por lo tanto, constitucional o arbitraria” (Sent. C-673/01 de fecha 28 de junio del 2001; Corte Constitucional de Colombia).

8. Cabe recordar que ese *test de la razonabilidad*, de acuerdo a la sentencia TC/0230/14, del 23 de septiembre de 2014, es

Expediente núm. TC-01-2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*una herramienta que le imprime mayor objetividad y profesionalidad a las decisiones judiciales, pues no deja al criterio del juez evaluar la razonabilidad de una norma, sino que le permite medir, de manera objetiva, si la regulación de un derecho resulta justificada por un fin constitucionalmente legítimo. Este test comprende tres aspectos a considerar: primero, el análisis del fin buscado por la medida; segundo, el análisis del medio empleado y tercero, el análisis de la relación entre el medio y el fin buscado.*³²

9. En efecto, para verificar si la medida de requerir, previo al desaduane, que el etiquetado de los productos de consumo importados se encuentre en idioma español, es irracional, se hizo necesario someterlo al referido examen. Analizando el primer elemento del *test* —análisis del fin buscado— la mayoría concluyó que se cumple —con lo que estamos contestes— tras determinar que

El fin buscado por la norma es garantizar que los productos de consumo importados, cuenten con información en su etiquetado, por lo menos en idioma español, en aras de la protección del derecho a la salud y a la seguridad de la ciudadanía que los consume. La finalidad de esta medida es poner a los ciudadanos en condiciones de contar con información sobre el contenido y las características de dichos productos, permitiéndoles verificar su origen, calidad, peso, contenido de sus ingredientes y componentes, para que puedan realizar la elección conforme a sus necesidades y calcular cualquier riesgo previsible.

³² El subrayado es nuestro.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En ese sentido, la información contenida en las etiquetas o rotulado de los productos de consumo importados, en idioma español, resulta de gran relevancia, pues solo quienes cuentan con información objetiva, veraz y oportuna sobre su contenido, pueden tomar la decisión más adecuada en relación a sus intereses económicos, así como proteger su salud y la de su familia. En fin, la información –en esta materia– es un instrumento indispensable para que el consumidor pueda ejercer el derecho que le asiste de acceder a las diversas ofertas que le brinda el mercado.

Desde esta perspectiva el fin buscado resulta cónsono con el mandato constitucional de que toda persona tiene derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, a tener información objetiva, veraz y oportuna sobre el contenido y características de los productos que use o consuma.

10. Sobre el segundo elemento del *test* –análisis del medio– la decisión mayoritaria no es clara; pues en términos llanos no precisa si este elemento se cumple o se encuentra presente con relación a la norma impugnada. En este sentido se precisa que

En cuanto al medio empleado el legislador optó por disponer –a través de un reglamento a cargo de la administración– que la Dirección General de Aduanas (DGA) no autorice el despacho de importación de productos de consumo cuyo etiquetado o rotulado no esté, por lo menos, en idioma español, impidiendo que entren a la cadena de intermediación y distribución del mercado, y finalmente, que lleguen a los consumidores o usuarios, sin cumplir previamente el mandato del legislador.



República Dominicana **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En el caso concreto el no despacho de productos de consumo importados, cuando no cumplan con el citado requisito, constituye una medida que la accionante ha entendido restrictiva no solo de los derechos del consumidor final, sino también como limitación arbitraria a la importación que resulta contraria a la economía social de mercado y a los principios en que está basado el régimen económico dominicano.

La regulación de los derechos fundamentales constituye una de las típicas materias que la Constitución reserva al desarrollo legislativo, siempre moldeada por el respeto a su contenido esencial y principio de razonabilidad. Así lo dispone el artículo 74.2 de la Constitución cuando sostiene que <<sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad>>.

A partir de esta premisa el legislador está facultado para la regulación de los derechos fundamentales, sin embargo está obligado a justificar las restricciones a los casos estrictamente necesarios, pues el artículo 40.15 de la Constitución dispone que <<La ley sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica>>.

La doctrina de este Tribunal ha sostenido que a partir de la evolución doctrinal y jurisprudencial del principio de razonabilidad, las normas jurídicas que limitan ámbitos de libertad de los ciudadanos en un Estado social y democrático de derecho, quedan sometidas a un orden racional como fundamento axiológico de su validez. Este principio opera como



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

limitación de la facultad del Estado al momento de establecer determinadas prohibiciones a los derechos constitucionales (TC/0099/12).

11. Al respecto entendemos que es incuestionable que el artículo 41 de la ley número 358-05 —a pesar de hacer una reserva reglamentaria— es parte de una norma votada y sancionada por el Congreso Nacional conforme a los requisitos formales para su elaboración. Por tanto, el medio empleado para introducir tales exigencias para la liberación aduanal de los productos de consumo tras su importación al país y antes de ser puestos a disposición de los consumidores finales, es el constitucionalmente apropiado; ya que se encuentra contenido en una norma legal y debe ser desglosado en una norma reglamentaria.

12. Ahora bien, en cuanto al tercer elemento del *test* —análisis de la relación medio-fin—, la mayoría del Tribunal determinó que la norma cuestionada no lo supera y, en consecuencia, tampoco sortea el *test de la razonabilidad*; esto, en síntesis, debido a lo siguiente:

La protección de un derecho fundamental, en este caso, derecho a la salud, a la seguridad y a una información objetiva, veraz y oportuna, debe producirse con el mayor grado de optimización y amplitud posible, pues de lo contrario no podría satisfacer la necesidad que determina la medida a ser aplicada, sin embargo cuando en la regulación concurren alternativas que hagan posible la realización del fin buscado por la norma, pero con una incursión de menor intensidad en otros derechos fundamentales, ésta última constituye la medida idónea para su realización.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A partir de esta premisa –este tribunal considera –que la medida adoptada no es la menos restrictiva, entre las alternativas posibles, toda vez que su finalidad puede alcanzarse por otros medios, es decir, disponiendo la ejecución de la medida entre el proceso de despacho de los productos de consumo importados y la cadena distribución de los establecimientos comerciales, de manera tal que puedan llegar al consumidor final con el etiquetado en idioma español. Por estas razones, si bien la medida adoptada es necesaria, no es la más idónea para alcanzar el fin buscado, por lo que no ha superado el examen de proporcionalidad.

(...),

Luego de analizar la relación medio-fin, este Tribunal concluye que si bien el fin buscado es legítimo, el medio empleado para satisfacerlo no lo es, en la medida en que desborda la necesidad de la medida en relación a la restricción de otros bienes jurídicos como los derechos a la libertad de empresa y a los principios del régimen económico constitucionalmente protegidos. Por ello, aun cuando estamos ante una afectación leve provocada por la actuación normativa, y tratando de preservar siempre el principio de separación de los poderes públicos, la norma cuestionada resulta contraria a los artículos 40.15 y 74.2 de la Constitución.

13. No estamos de acuerdo con que el Tribunal pronuncie la inconstitucionalidad de la disposición anterior considerando que la medida allí contenida —relativa a que para desaduanar los productos de consumo importados se hace necesario que la etiqueta comercial se encuentre en el idioma local— es irracionalmente “restrictiva” del derecho fundamental a la libre empresa y a los principios rectores del régimen económico y financiero de la República Dominicana.

Expediente núm. TC-01-2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. Nuestro desacuerdo parte, en principio, de que así como el artículo 41 de la ley número 358-05 es el medio constitucionalmente válido para regular e imponer medidas de protección previo al desaduanear de los productos de consumo importados, específicamente la verificación por parte de la Dirección General de Aduanas (DGA) de que tales productos contengan la correspondiente etiqueta comercial en idioma español; igual de cierto es que exigir lo anterior previo al desaduanear —y no después— no impide alcanzar con eficiencia y efectividad el propósito de la inclusión de tales condiciones: la protección del derecho de información de los consumidores finales y el pronto despacho de los productos importados para su comercialización.

15. Es cierto que llevar a cabo este requisito puede retrasar el proceso de desaduanear en detrimento de los comerciantes importadores; sin embargo, sustraer el momento en que dicha observación debe realizarse —para que sea luego de que las aduanas despachen los productos y antes de comercializarlos para la adquisición de los consumidores— despoja a las autoridades aduanales de la posibilidad de realizar el correspondiente control de este aspecto sobre los productos importados y su calidad. Control preventivo que, desde nuestro punto de vista, es fundamental para garantizar la funcionalidad de todas las disposiciones previstas en el artículo 41 de la ley número 358-05.

16. Pues, aunque la mayoría advierte en su decisión que: *“Esta solución podría adolecer de eficiencia operativa, en la medida que una vez los productos importados son despachados de la Dirección General de Aduanas (DGA) hacia sus respectivos destinos de comercialización, la administración pierde el control y dirección de las mercancías, quedando el etiquetado en idioma español sujeto a la posterior supervisión de otro órgano del Estado, en este caso, a cargo de Pro Consumidor. Sin embargo, entre las principales*



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

funciones competenciales de esta institución se encuentra, entre otras, la de velar por la defensa de los derechos de los consumidores en su relación con los proveedores de bienes y servicios”; Pro Consumidor no participa activamente, como la DGA, de la dinámica y procesos para la liberación de los productos de consumo importados; por lo que, desde nuestra perspectiva, derivar tales funciones en Pro Consumidor, por los motivos expuestos en la decisión y sin contar con una normativa precisa que indique los términos en que esto será realizado —ya que se le exhorta al legislador a emitir una norma al respecto en un plazo no mayor de un año—, supone lo mismo una palmaria afectación al proceso para desaduanar tales productos que un punto de partida para fomentar mayores dilaciones y costos en desmedro de los consumidores finales.

17. Lo anterior, considerando que la Dirección General de Aduanas (DGA) no solo ejerce la función de organismo colector de los tributos y gravámenes relacionados al comercio exterior, sino que sobre dicho organismo recae la obligación general de administrar eficientemente el régimen de las aduanas, ejerciendo todas las facultades que le otorgan la Constitución y las leyes de la República en un marco de equidad jurídica y razonabilidad³³. Es decir, que, sobre dicho organismo, conforme al artículo impugnado, recae la obligación de salvaguardar que los productos importados contengan en su etiquetado la información comercial correspondiente en el idioma local y así salvaguardar los derechos de los consumidores.

³³ Al respecto. Cfr. Artículo 4.x) de la ley número 226-06, que otorga personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio a la Dirección General de Aduanas (DGA).

Expediente núm. TC-01-2017-0009, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por Organización Nacional de Empresas Comerciales, Inc. (ONEC), contra el artículo 41 de la Ley núm. 358-05, de Protección General de los Derechos del Consumidor o Usuario, del nueve (09) de septiembre de dos mil cinco (2005).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. Además, como venimos advirtiendo, la dimensión de la medida contenida en la ley —que la etiqueta se encuentre en idioma español antes de desaduanar el producto— versus la medida exhortada por la mayoría en su decisión —que la adecuación al idioma español de la etiqueta de los productos se pueda realizar luego del desaduane y antes de la comercialización—, revela que el problema acaecido en la especie no es relativo a la norma inmersa en la disposición atacada, sino a la efectividad y prontitud con que ella es aplicada por las autoridades aduaneras.

19. Es decir, que lo tildado de “inconstitucional” —tanto por la accionante como por el colegiado constitucional— no es la norma como tal, sino el impacto que tiene la medida en el proceso de desaduane de los productos de consumo importados. De esto se infiere, en consecuencia, que la forma en que el Tribunal abordó este aspecto de la acción que nos ocupa parecería esbozar una inconformidad con la aplicación de la norma, más no con su contenido integral.

20. Lo anterior en virtud de que, conforme a la carga argumentativa de la decisión analizada en este voto, no se realiza un examen desmeritando la suficiencia de la medida —por demás racional y necesaria para el sostenimiento del régimen económico, el comercio exterior y la compraventa de productos de consumo— sino el impacto que ella tiene respecto de un sector comercial en concreto: las empresas importadoras.

21. Vale aclarar que lo antedicho no implica que a nuestro juicio deba existir una desproporcionalidad normativa en el sentido de que el proceso de importación y desaduane de los productos de consumo esté impregnado de disposiciones que puedan resultar lesivas o limitativas de los derechos de determinado sector —sea comerciantes o consumidores—; sino que en el caso



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concreto la norma en su abstracción o su contenido integral no es irracional como se ha establecido, pues la decisión camufla un problema de aplicación e interpretación de la norma legal por parte de las autoridades aduaneras en una inexistente infracción constitucional; infracción que, a todas luces, va en detrimento de una medida racional impuesta para regular aspectos del comercio exterior y el consumo final de productos importados a la República Dominicana.

CONCLUSIONES

22. Como advertimos en parte anterior, nuestra disidencia está fundada en que contrario a lo argüido por la mayoría en la decisión *in comento* estimamos que las disposiciones contenidas en el artículo 41 de la ley número 358-05, específicamente la exigencia relativa a que los productos de consumo importados previo a ser desaduanados deben contener la correspondiente etiqueta en idioma español a pena de no ser liberados por la Dirección General de Aduanas (DGA), son conformes al principio de razonabilidad, a la libertad de empresa y a los principios rectores de nuestro régimen económico y financiero.

23. Lo anterior en virtud de que la medida exigida para el etiquetado de los productos en los términos allí previstos lejos de comportar una cuestión limitativa irracional, supone una medida de protección del mercado que procura solo la liberación aduanal de los productos que cumplan con los estándares legalmente previstos a fin de salvaguardar el derecho de todo consumidor sin aminorar prerrogativa constitucional alguna.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado: Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria