República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0406/16

Referencia: Expediente núm. TC-01-2008-0003, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Federación de Cooperativas del Cibao Central (FECOOPCEN), Federación Dominicana de Cooperativas de Ahorros, Créditos y Servicios Múltiples, Inc., (FEDOCOOP), Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOP), y la Asociación de Instituciones Rurales de Ahorro y Crédito (AIRAC), en contra del artículo 7, párrafo I de la Ley núm. 173-07, de Eficiencia Recaudatoria, del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los trece (13) días del mes de septiembre del año dos mil dieciséis (2016).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; Lino Vásquez Sámuel, segundo sustituto; Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución, y 9 y 36 de la Ley núm. 137-

11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

La norma objeto de la presente acción directa de inconstitucional es la Ley núm. 173-07, de Eficiencia Recaudatoria, del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007), cuya alegada inconstitucionalidad se encuentra en el siguiente artículo:

Artículo 7, párrafo I:

> *Se modifica el Artículo 20 de la Ley 288-04, del 28 de septiembre del 2004, sobre Reforma Fiscal, para que en lo adelante exprese lo siguiente: Artículo 20.- A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se le aplicará un impuesto unificado de un tres por ciento (3%) a las transferencias inmobiliarias establecidas en las Leyes No. 831, del 5 de marzo de 1945, que sujeta a un impuesto proporcional los actos intervenidos por los registradores de títulos; No.32, del 14 de octubre de 1974, sobre la contribución del dos por ciento (2%) sobre las operaciones inmobiliarias (actos traslativos); No.3341, del 13 de julio de 1952, que establece un impuesto adicional sobre las operaciones inmobiliarias; No.5113, del 24 de abril de 1959, que modifica el Artículo 2 de la Ley No.5054, del 18 de diciembre de 1958, y sus modificaciones, y No.2254, del 14 de febrero de 1950, y sus modificaciones.*
>
> *Párrafo I.- Estarán también sujetas a este impuesto, las transferencias de inmuebles adquiridos por medio de préstamos otorgados por las entidades de intermediación financiera del sistema financiero y las cooperativas, siempre que la vivienda adquirida o el solar destinado para este fin con*

dichos préstamos, tenga un valor superior a un millón de pesos, valor este que será ajustado anualmente por inflación.

2. Pretensiones de las accionantes

El cinco (5) de marzo de dos mil ocho (2008), la parte accionante, Federación de Cooperativas del Cibao Central (FECOOPCEN), Federación Dominicana de Cooperativas de Ahorros, Créditos y Servicios Múltiples, Inc., (FEDOCOOP), Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOP) y la Asociación de Instituciones Rurales de Ahorro y Crédito (AIRAC) depositaron una instancia contentiva de una acción directa en inconstitucionalidad, en la cual figuran sus pretensiones y las infracciones constitucionales alegadas, pretendiendo que se declare la inconstitucionalidad del artículo 7, párrafo I, de la Ley núm. 173-07, del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007).

2.1. Breve descripción del caso

El diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007) fue promulgada la Ley núm. 173-07, de Eficiencia Recaudatoria, la cual en su artículo 7, que a su vez modificó el artículo 20 de la Ley núm. 288-04, sobre Reforma Fiscal, del veintiocho (28) de septiembre de dos mil cuatro (2004), dispuso la aplicación de un impuesto unificado del tres por ciento (3%), a las transferencias inmobiliarias establecidas en las leyes números 831-45,[1] 3341,[2] 32,[3] 5113[4] y 2254[5] y sometió al pago de dicho impuesto las transferencias de inmuebles adquiridos por medio de préstamos otorgados por las entidades de intermediación financiera y las cooperativas cuando el inmueble

[1] Ley núm. 831-45, del 5 de marzo de 1945, que sujeta a un impuesto proporcional los actos intervenidos por los registradores de títulos.
[2] Ley núm. 3341, del 13 de julio de 1952, que establece un impuesto adicional sobre las operaciones inmobiliarias.
[3] Ley núm. 32, del 10 de octubre de 1974, sobre la contribución del dos por ciento (2%) sobre las operaciones inmobiliarias (actos traslativos).
[4] Ley núm. 5113, del 24 de abril de 1959, y sus modificaciones.
[5] Ley núm. 2254, del 14 de febrero de 1950.

tenga un valor superior a un millón de pesos, valor que será ajustado anualmente por inflación.

La parte accionante señala que la base del sistema económico cooperativo es la no creación de lucro, la solidaridad entre los miembros del sistema y la educación, todo en virtud de la función eminentemente social de las cooperativas y aduce que la inclusión de las mismas en el párrafo I del artículo 7 de la Ley núm. 173-07, vulneró, en su perjuicio, las disposiciones constitucionales y legales relativas a la exención del pago de impuestos a las operaciones que realizan las cooperativas, lo que se traduce en una violación al espíritu de la Ley núm. 127, del 27 de enero de 1964, que crea el sistema de cooperativas en la República Dominicana, y contraviene lo dispuesto en los artículos 59 y siguientes de la referida ley, la letra b) del ordinal 13, así como la letra b), del ordinal 15, ambos del artículo 8 de la Constitución de la República promulgada el veinticinco (25) de julio de dos mil dos (2002), vigente al momento de haber sido ejercida la citada acción directa de inconstitucionalidad contra el referido artículo 7, párrafo I, de la Ley núm. 173-07, mediante la cual pretende que dicho texto sea declarado no conforme con la Constitución de la República.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

Los artículos 59 y siguientes de la Ley núm. 127, de Asociaciones Cooperativas, así como la letra b), del ordinal 13 y la letra b), del ordinal 15, ambos del artículo 8 de la Constitución de la República, cuya violación atribuye la parte accionante al referido artículo 7, párrafo I, de la Ley núm. 173-07, de Eficiencia Recaudatoria, consagran como asunto de interés público la promoción y asistencia de las sociedades cooperativas, disponen la exoneración de todo impuesto, tasa o contribución, sea fiscal, regional o municipal, a aquellas que generen sus excedentes de las transacciones de sus socios, extendiendo esta exoneración a los superávits que obtengan, a los documentos que otorguen, así como a los actos y contratos que realicen, incluyendo aquellos relativos a su constitución y autorización de registro. El contenido de los referidos artículos es el que se transcribe a continuación:

De la Ley núm. 127, de Asociaciones Cooperativas:

> *Artículo 59.- Declárase de interés público la promoción y asistencia de las sociedades cooperativas, reconociendo en la existencia de estas instituciones orientadas y reguladas, por el medio necesario para promover el mejoramiento socioeconómico de la comunidad nacional y el fortalecimiento de los principios democráticos de la nación.*
>
> *Artículo 60.- Todos los actos relativos a la constitución, autorización registro de las sociedades cooperativas, de las Federaciones y de la Confederación Nacional quedarán exentos de todo impuesto.*
>
> *Artículo 61.- Quedan también exoneradas de todo impuesto, tasa o contribución, sea fiscal, regional o municipal las sociedades cooperativas que generen sus excedentes de las transacciones de sus socios. El Reglamento de esta Ley dispondrá lo necesario para que la liberación sea proporcional cuando en los excedentes intervenga el servicio a terceros. La exoneración se extenderá a los superávits que obtengan, a los documentos que otorguen y a los actos y contratos que realicen.*
>
> *Artículo 62.- Para la debida protección y fomento de las sociedades cooperativas queda autorizado el Poder Ejecutivo, para otorgar franquicias especiales, dictando al efecto las disposiciones que proceda, disponiéndose que específicamente quedan exonerados de todos los impuestos de importación aduanales y consulares todo equipo, maquinarias, materias y enseres que importen directamente o a través de terceros, las sociedades cooperativas, las Federaciones y la Confederación Nacional, para el uso de la propia sociedad en la consecución de sus fines y propósitos.*

Artículo 63.- Las solicitudes de exoneraciones que se formulen en virtud del artículo anterior se transmitirán por vía del Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo (IDECOOP), el cual velará porque los objetos importados sean del uso y consumo de los mencionados organismos que demande el funcionamiento de la Confederación, las cooperativas y Federaciones. Las exoneraciones en ningún caso beneficiarán a terceros.

Artículo 64.- Dado el carácter de interés público que esta Ley otorga a la promoción y asistencia de las cooperativas, el Poder Ejecutivo dictará las disposiciones que se consideren convenientes para la protección del Movimiento Cooperativo.

De la Constitución de la Republica:

Artículo 8, ordinal 13, letra b).- El Estado podrá convertir sus empresas en propiedades de cooperación o economía cooperativista.

Artículo 8, ordinal 15, letra b).- Se declara de alto interés social el establecimiento de cada hogar dominicano en terreno o mejoras propias. Con esta finalidad, el Estado estimulará el desarrollo del crédito público en condiciones socialmente ventajosas, destinado a hacer posible que todos los dominicanos posean una vivienda cómoda e higiénica.

3. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante.

La parte accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 7, párrafo I, de la Ley núm. 173-07, por las siguientes razones:

a. La Ley núm. 127, del veintisiete (27) de enero de mil novecientos sesenta y cuatro (1964), es la base del sistema cooperativo en República Dominicana y exime

del pago de todo tributo al Sistema Cooperativo, por considerarlo esencial en el desarrollo material de la población más pobre del país.

b. El Congreso Nacional votó la Ley núm. 173-07, del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007), la cual se conoce como "Ley de Eficiencia Recaudatoria", conforme a cuyo texto se abroga la exención del pago de impuestos a las operaciones que viene realizando el sector cooperativista, todo de conformidad con el artículo 7, párrafo I de dicha ley.

c. La inclusión de las cooperativas en el párrafo I, del artículo 7 de la Ley núm. 173-07, resulta de una actitud no pensada del legislador y de último momento, hija quizás de la presión de sectores interesados, sin que se tomara en cuenta que el sistema económico no accionario, como el cooperativo, tiene una función eminentemente social, contrario al sistema económico accionario, cuya finalidad es la producción de lucro para ser repartido entre los accionistas que han aportado el capital de trabajo, pero sin devolverle ningún beneficio a los usuarios del mismo, como ocurre con el sistema cooperativo en el que el socio recibe sus excedentes en calidad de propietario de la cooperativa, lo cual no ocurre, como hemos dicho, con los bancos comerciales.

d. Los artículos 59 y siguientes de la Ley núm. 127, del veintisiete (27) de enero de mil novecientos sesenta y cuatro (1964), eximen del pago de todo impuesto al sistema económico cooperativo, como un medio de contribuir con el desarrollo material y económico de los sectores más desposeídos de nuestro país.

e. Ni en el cuerpo de la Ley núm. 173-07, del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007), ni en el artículo 7 de la cuestionada ley, se hace mención de la Ley No. 127 del 27 de enero de 1964, lo cual comprueba que su inclusión a renglón seguida en el párrafo I del referido artículo 7 de la misma, con tan solo la expresión "y las cooperativas", fue el resultado de un acto no conciente del legislador y probablemente hijo de la presión de sectores interesados.

f. El espíritu de la Ley núm. 173-07, la cual se conoce como "Ley de Eficiencia Recaudatoria", es esencialmente fiscalista y recaudatorio, lo que contraviene el espíritu de la Ley núm. 127, del veintisiete (27) de enero de mil novecientos sesenta y cuatro (1964), sobre el Sistema Cooperativista Dominicano.

g. Al establecer el legislador dominicano el pago del impuesto de transferencia a los bienes inmuebles adquiridos por medio de préstamos otorgados por el sistema financiero no accionario, es decir, el sistema cooperativo, cuyo valor sea igual o superior a un millón de pesos, ha confundido el rol del sistema económico accionario con el no accionario.

h. La base del sistema económico cooperativo es la no creación de lucro, la solidaridad entre los miembros del sistema y la educación, mientras que la base de la economía accionaria es la creación de lucro para ser repartido entre un reducido grupo de accionistas que son dueños del capital de operación accionaria.

i. Entre las cincuenta y dos (52) leyes modificadas o derogadas expresamente por la Ley núm. 173-07, no se encuentra ni se menciona en ninguna parte la Ley núm. 12, del veintisiete (27) de enero de mil novecientos sesenta y cuatro (1964), relativa al sistema cooperativo dominicano.

j. Como se ha dicho anteriormente, al incluir en el párrafo I del artículo 7 de la Ley núm. 173-07, junto a las instituciones del sistema accionario de intermediación financiera, las operaciones realizadas mediante transacciones hechas por el sistema cooperativo dominicano, es evidente que se trató de una inclusión no deseada y de último momento, con la única intención de beneficiar al sistema económico accionario de intermediación financiera, lo cual violenta el espíritu de la ley que crea el sistema de cooperativas de República Dominicana.

k. Al referirse a la inclusión de las cooperativas en el párrafo I, de dicho artículo 7, el que a su vez modifica el artículo 20 de la Ley núm. 288-04, sobre la Reforma Fiscal, del 28 de septiembre de 2004, argumenta: Que ni el gobierno central, ni el Congreso de la República consultaron a las cooperativas y a sus organismos de dirección para incluir, como se incluyó, de manera "acechado" en el artículo 7, párrafo I de la "Ley de Eficiencia Recaudatoria", número 173-07, a las cooperativas en el pago de impuestos, pese a no ser expresamente derogada la Ley núm. 127.

l. La Ley núm. 173-07 en nada se compadece con el espíritu de la Resolución núm. 193, dictada por la 90ª Asamblea General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del veinte (20) de junio de dos mil dos (2002), pues mientras la referida recomendación insta a dictar "leyes comunes de apoyo a las cooperativas" y la tendencia mundial es a fortalecer la estructura económica cooperativista, la referida ley tiende a debilitarla, pues desde el momento en que los socios de las cooperativas les de igual comprar tanto con un préstamo del sistema accionario financiero como del sistema accionario no financiero, el sistema cooperativista desaparecerá.

m. En conclusión, la parte accionante plantea que el párrafo I, del artículo 7 de la Ley núm. 173-07, del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007), denominada como Ley de Eficiencia Recaudatoria, sea declarada no conforme con la Constitución de la República, en razón de que la misma vulnera el espíritu de la Carta Magna en lo referente al sistema económico cooperativo y el de la Ley núm. 127, sobre el Sistema Cooperativo, del veintisiete (27) de enero de mil novecientos sesenta y cuatro (1964), así como el de la Resolución núm. 193, de la 90ª Asamblea de la Organización Internacional del Trabajo.

4. Intervenciones oficiales

4.1. Opinión del procurador general de la República

El diecisiete (17) de abril de dos mil ocho (2008), la Procuraduría General de la República presentó su opinión sobre la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Federación de Cooperativas del Cibao Central (FECOOPCEN) y compartes, señalando en síntesis, lo siguiente:

a. *Conforme con lo dispuesto por el artículo 37, inciso 1, de la Constitución de la República,* (encontrándose vigente la Constitución del año 2002) *es función del Congreso Nacional establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de recaudación e inversión.*

b. *De conformidad con la Constitución de la República, no se reconocerá ninguna excepción, ni se otorgará ninguna exoneración, reducción o limitación de impuestos, contribuciones o derechos municipales, en beneficio de particulares si no es por virtud de la Ley.*

c. *Las disposiciones constitucionales citadas ponen de manifiesto que es una total facultad del legislador ordinario todo lo relacionado con el establecimiento de impuestos o contribuciones, así como lo relacionado con las exenciones, exoneraciones, reducciones o limitaciones para el pago de los mismos, por lo que al disponer en el párrafo I del artículo 7 de la Ley 173-07, una disposición que obliga a pagar un impuesto de transferencia de la propiedad de los inmuebles adquiridos a través de préstamos del sistema cooperativo, por un monto del 3% del valor de dichos inmuebles, cuando ese valor es superior a la suma de un millón de pesos, el legislador ha actuado en el marco de sus atribuciones constitucionales.*

d. *Si bien es cierto que el Estado debe promover el establecimiento de instituciones cooperativas, no es menos cierto que la exención total de impuestos no es la única forma de estimular dichas instituciones.*

e. *En el caso de la especie, con total independencia de las facultades que la Constitución de la República confiere al legislador ordinario en esa materia, la disposición impugnada sólo pone un tope a partir del cual se establece el monto objeto del gravamen, todo lo cual ha sido concebido con el objetivo de incrementar la eficiencia recaudatoria del Estado, facilitando así la obtención de los recursos necesarios para atender las múltiples necesidades a su cargo, conforme lo establecen la Constitución y las leyes vigentes de nuestro país.*

f. Por todo lo anterior, la Procuraduría considera que la acción de inconstitucionalidad carece de fundamento y debe ser desestimada; concluye su opinión solicitando al Tribunal rechazar la acción de inconstitucionalidad por vía directa, por improcedente y mal fundada.

5. Pruebas documentales

En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad, el accionante depositó, en adición a la instancia, los siguientes documentos:

1. Actas Provisionales de la Nonagésima (90ª) Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), celebrada en Ginebra Suiza, el tres (3) de junio de dos mil dos (2002).

2. Un ejemplar de El Cooperador, órgano informativo del Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOP), de diciembre de dos mil seis (2006), año 1, núm. 3.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185, numeral 1, de la Constitución de la República, y 9 y 36, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

7. Legitimación activa o calidad de los accionantes

En cuanto a la legitimación activa o calidad de los accionantes, el Tribunal expone las consideraciones siguientes:

La presente acción fue interpuesta el cinco (5) de marzo de dos mil ocho (2008) ante la Suprema Corte de Justicia, en sus atribuciones constitucionales, al tenor de lo que disponía la Constitución del año 2002 –texto constitucional vigente entonces– que en la parte *in fine* del numeral 1, del artículo 67, establecía que la acción de inconstitucionalidad podía ser realizada "a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada". La parte accionante, Federación de Cooperativas del Cibao Central y compartes, posee la condición de parte interesada y, en tal virtud, ostenta la legitimación requerida para accionar por vía directa. Este criterio se corresponde con la Sentencia TC/0013/12, del diez (10) de mayo de dos mil doce (2012).

El objeto de la presente acción es una ley promulgada por el Poder Ejecutivo el diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007); sin embargo, y a pesar de haberse agotado el procedimiento que imperaba con anterioridad a la entrada en vigencia del texto constitucional vigente, el mismo quedó sin el correspondiente

pronunciamiento. Como ha de advertirse, a este tribunal constitucional se le plantea la cuestión de determinar cuál legislación aplicar para aquellos procesos que se encuentran en curso al momento de producirse el cambio de Constitución. Al respecto, en la referida sentencia se estableció, además, lo siguiente:

> *Al haberse incoado la presente acción en inconstitucionalidad contra la resolución aludida, la situación debe ser resuelta de conformidad al artículo 67.1 de la Constitución del año 2002, que no puede ser alterada en virtud del principio de irretroactividad previsto por la actual Constitución en el artículo 110, como ya se indicó. Tanto en lo que concierne a la calidad como en lo relativo a la naturaleza del acto, resulta conforme a la Constitución admitir que cualquier parte que hubiere incoado su acción de inconstitucionalidad bajo las disposiciones del Art. 67.1 de la Constitución del 2002, tenía calidad para accionar en inconstitucionalidad por vía directa. Igualmente, la vigente carta sustantiva en lo relativo a la naturaleza del acto dispone, 'las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas…', razón por la cual es admisible la impugnación hecha por los accionantes en la presente instancia*.

En virtud de lo expuesto, este tribunal decide que en el presente caso la parte accionante, Federación de Cooperativas del Cibao Central y compartes, posee la calidad de parte interesada y, en tal virtud, ostenta la legitimación requerida para accionar en inconstitucionalidad. Este criterio se corresponde con la sentencia TC/0013/12, antes citada.

8. Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

El Tribunal considera que la presente acción directa de inconstitucionalidad debe ser declarada inadmisible, en virtud de las consideraciones que se exponen a continuación:

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta por la Federación de Cooperativas del Cibao Central (FECOOPCEN) y compartes contra el párrafo I, del artículo 7 de la Ley núm. 173-07, de Eficiencia Recaudatoria, del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007), en virtud de que, según sus alegatos, dicho artículo vulnera los artículos 59 y siguientes de la Ley núm. 127, de Asociaciones Cooperativas, del veintisiete (27) de enero de mil novecientos sesenta y cuatro (1964), así como el artículo 8, ordinal 13, letra b) y ordinal 15, letra b), de la Constitución de la República proclamada en el año 2002.

En este sentido, es menester señalar que el referido texto constitucional ha previsto en su artículo 67.1 el proceso para conocer de la constitucionalidad de las leyes a instancia de parte interesada, aunque cabe destacar que el artículo 185, numeral 1 de la Constitución vigente, y el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), prevén un procedimiento distinto.

La acción directa de inconstitucionalidad está dirigida a determinar si la norma impugnada vulnera la Constitución, es decir, si existe una contradicción real, concreta y específica entre el texto legal denunciado y la Constitución. Sin embargo, en la presente acción se invocan algunos medios de inconstitucionalidad que, más que mostrar una contradicción real y concreta entre lo establecido en la norma impugnada y la Constitución, lo que realmente evidencian es una supuesta contradicción entre dos normas, la Ley núm. 127, del veintisiete (27) de enero de mil novecientos sesenta y cuatro (1964) y la núm. 173-07, del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007).

De conformidad con lo establecido por este tribunal, en la Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013),

> *la acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infraconstitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución; circunstancia, por demás, que debe quedar claramente acreditada o consignada dentro de los fundamentos o conclusiones del escrito introductivo suscrito por la parte accionante.*

En ese mismo sentido, el Tribunal, en su Sentencia TC/0157/15, del tres (3) de julio de dos mil quince (2015), señaló:

> *Es así que, de conformidad con los preceptos constitucionales y legales indicados y de la jurisprudencia citada, los requisitos fundamentales para que resulte admisible una acción directa de inconstitucionalidad son, por un lado, que la norma impugnada tenga rango de ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza, y que, por otro lado, la norma que se impute vulnerada tenga rango constitucional.*

En la especie, se cumple el primero de los requisitos, toda vez que la norma denunciada es una ley. Comprobado esto, resta examinar si se cumple el segundo de los requisitos señalados: que la norma que se imputa vulnerada tenga rango constitucional. Es, por lo tanto, menester que nuestro análisis sea realizado en dos vertientes: a) sobre la invocación de contrariedad a normas con rango de ley y b) sobre la falta de precisión en relación con las normas constitucionales que se alegan vulneradas.

a) Sobre la invocación de contrariedad a normas con rango de ley

Los argumentos expuestos por la parte accionante versan principalmente en sostener que el párrafo I, del artículo 7 de la Ley núm. 173-07 es contrario a varias disposiciones legales, a saber los artículos 59 y siguientes de la Ley núm. 127,

aduciendo que la exención del pago de todo impuesto y tributo de la que gozaba el sistema cooperativo, resultó abrogada como consecuencia de la inclusión de las cooperativas en el párrafo I, del artículo 7 de la Ley núm. 173-07, producto de una actitud no pensada del legislador, motivada quizás por la presión de sectores interesados, sin que se tomara en cuenta que el sistema económico no accionario, como el cooperativo, tiene una función eminentemente social.

En efecto, este tribunal, al referirse a la invocación de contrariedad de normas con rango de ley, ha dispuesto en su Sentencia TC/0013/12, del diez (10) de mayo de dos mil doce (2012), lo siguiente:

> *Cabe precisar que en la presente acción directa en inconstitucionalidad, la parte impugnante se ha limitado a hacer simples alegaciones de "contrariedad al derecho" que son cuestiones de mera legalidad que escapan al control de este tribunal. Cabe recordar que el control de la legalidad de los actos puede ser intentado a través de las vías que la justicia ordinaria o especial ha organizado para ello.*

Este criterio ha sido confirmado además por las sentencias TC/0051/13, del diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012); TC/0054/13, del nueve (9) de abril de dos mil trece (2013) y TC/0091/13, del cuatro (4) de junio de dos mil trece (2013).

En ese mismo tenor, la Sentencia TC/0115/13, del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), agrega:

> *Dicho de otro modo, cuando los aspectos invocados en el ejercicio de una acción directa son contrarios al derecho le corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa verificar los aspectos de legalidad y, en el caso de inconformidad con la decisión que sea dictada por esa jurisdicción, el*

asunto podría ser conocido por el Tribunal Constitucional mediante el correspondiente recurso de revisión de sentencia.

Asimismo, de conformidad con la Sentencia TC/0195/14 y con el criterio de este tribunal reiterado en las sentencias TC/00137/12 y TC/0051/12, del diez (10) de mayo y diecinueve (19) de octubre de dos mil doce (2012), respectivamente, los aspectos de mera legalidad escapan al ámbito constitucional.

De modo que respecto de las pretensiones de la parte accionante en el sentido de que sea declarado que el párrafo I, del artículo 7 de la Ley núm. 173-07 es contrario a la Ley núm. 127, de Asociaciones Cooperativas, del veintisiete (27) de enero de mil novecientos sesenta y cuatro (1964), este tribunal determina que en ese aspecto la presente acción es inadmisible, ya que la contrariedad invocada por la parte accionante es con relación a una norma con rango de ley, cuyo examen escapa al control del Tribunal a través de la acción directa de inconstitucionalidad.

b) Sobre la falta de precisión en relación con las normas constitucionales que se alegan vulneradas

La parte accionante alega que el párrafo I, del artículo 7 de la Ley núm. 173-07 vulnera el artículo 8 de la Constitución promulgada en el año 2002, particularmente sus ordinales 13, letra b), y 15, letra b).

Previo al análisis de si la acción que nos ocupa cumple con el requisito de que la norma que se alega vulnerada tenga rango constitucional, conviene recordar que la citada sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), así como las sentencias TC/0211/13, del veintidós (22) de noviembre de dos mil trece (2013) y TC/0021/15, del veintiséis (26) de febrero de dos mil quince (2015), han subrayado que para que una acción de inconstitucionalidad resulte admisible es necesario que la parte accionante precise no solo las disposiciones constitucionales que la norma denunciada vulnera, sino también que motive siquiera mínimamente

las razones por las cuales denuncia la inconstitucionalidad de una norma, lo cual exige que cumpla con las condiciones de claridad, certeza, especificidad y pertinencia. En este sentido, la Sentencia TC/0150/13, siguiendo el criterio establecido por el Tribunal Constitucional colombiano en su Sentencia C-987/05, del veintiséis (26) de septiembre de dos mil cinco (2005), declaró que

> *todo escrito contentivo de una acción directa de inconstitucionalidad debe indicar las infracciones constitucionales que se le imputan al acto o norma infraconstitucional cuestionada. En tal virtud, la infracción constitucional debe tener:*
>
> *- Claridad: Significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos;*
>
> *- Certeza: La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infraconstitucional objetada;*
>
> *- Especificidad: Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionado vulnera la Constitución de la República;*
>
> *- Pertinencia: Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional, y no legales o referidos a situaciones puramente individuales.*

En efecto, en las acciones directas de inconstitucionalidad no basta con que el escrito indique los artículos de la Constitución que la norma denunciada presuntamente vulnera, sino que debe precisar, de acuerdo con los requisitos previamente indicados, las razones concretas en las que fundamente que las normas denunciadas son contrarias a la Constitución, lo que no sucede en la especie, pues el escrito presentado por la parte accionante, Federación de Cooperativas del Cibao Central y otros, en lugar de mostrar de qué manera el contenido de la norma acusada vulnera

el artículo 8, ordinal 13, letra b) y el ordinal 15, letra b), de la Constitución de la República del año 2002, solo se orienta a censurar y reprochar la actuación del legislador en la creación de dicha norma.

Dicho de otro modo, cuando el escrito de acción directa de inconstitucionalidad indica que el artículo 7, párrafo I, de la Ley núm. 173-07 vulnera el artículo 8, ordinal 13, letra b), y ordinal 15, letra b), de la Constitución de la República promulgada en el año 2002, lo hace de una manera general, sin satisfacer los requisitos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia que exige el Tribunal, de conformidad con la Sentencia TC/0150/13, por lo cual esta acción debe ser declarada inadmisible.

Todo ello hace innecesario el examen de los medios propuestos por la parte recurrente, en razón de que la inadmisibilidad, por su propia naturaleza, elude el conocimiento del fondo de las cuestiones planteadas en el presente caso. En situaciones similares, este tribunal se ha pronunciado al respecto y ha establecido:

> *En definitiva, como resultado de las valoraciones realizadas, este Tribunal determina que la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por la Red Nacional por la Defensa de la Soberanía resulta inadmisible, ya que por un lado, la parte impugnante se ha limitado a hacer alegaciones de contrariedad a normas con rango de ley, y por el otro lado, en cuanto a las contrariedades que denuncia de la norma impugnada con respecto a la Constitución, las mismas no cumplen con las formalidades mínimas de claridad, certeza, especificidad y pertinencia, que exige la Ley núm. 137-11, y la jurisprudencia constitucional a los escritos contentivos de estas imputaciones para que puedan ser valoradas.* (TC/0157/15, del 3 de julio de 2015).

En consecuencia, tanto porque la contrariedad invocada por la parte accionante es con relación a una norma con rango de ley, cuyo examen escapa al control del Tribunal a través de la acción directa de inconstitucionalidad, como por el hecho de

que al no cumplirse con los requisitos mínimos de exigibilidad de la acción, este tribunal no puede constatar las infracciones constitucionales de las que adolece la norma impugnada, por lo que determina que la presente acción directa de inconstitucional deviene inadmisible.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos y Wilson S. Gómez Ramírez, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Sámuel.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisible la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Federación de Cooperativas del Cibao Central (FECOOPCEN), Federación Dominicana de Cooperativas de Ahorros, Créditos y Servicios Múltiples, Inc., (FEDOCOOP), Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOP), y la Asociación de Instituciones Rurales de Ahorro y Crédito (AIRAC), el cinco (5) de marzo de dos mil ocho (2008), contra el artículo 8, párrafo I, de la Ley núm. 173-07, de Eficiencia Recaudatoria, del diecisiete (17) de julio de dos mil siete (2007).

SEGUNDO: DECLARAR el procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, la Federación de Cooperativas del Cibao Central (FECOOPCEN), Federación Dominicana de Cooperativas de Ahorros, Créditos y

Servicios Múltiples, Inc., (FEDOCOOP), Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOP), y la Asociación de Instituciones Rurales de Ahorro y Crédito (AIRAC).

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

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En el ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, núm. 137-11, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011); y respetando la opinión de la mayoría, formulo el presente voto, pues mi discrepancia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno en relación a que la cuestión planteada conducía a una solución distinta, tal como expongo a continuación:

VOTO PARTICULAR

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. En fecha cinco (5) de marzo del año dos mil ocho (2008), las accionantes, Federación de Cooperativas del Cibao Central (FECOOPCEN), Federación Dominicana de Cooperativas de Ahorros, Créditos y Servicios Múltiples, Inc.

(FEDOCOOP), Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOP) y la Asociación de Instituciones Rurales de Ahorro y Crédito (AIRAC), depositaron ante la Suprema Corte de Justicia una instancia contentiva de acción directa de inconstitucionalidad, contra el párrafo I del artículo 7 de la Ley No. 173-07[6], de Eficiencia Recaudatoria.

2. Esta decisión declaró inadmisible la acción antes señalada, bajo el fundamento de que la contrariedad invocada por la parte accionante es con relación a una norma con rango de ley, como por el hecho de que la misma no cumple con los requisitos mínimos de precisión exigibles a la acción.

3. La mayoría de los jueces que integran este Tribunal han concurrido en inadmitir la acción por las razones antes expuestas, sin embargo, contrario a esa posición, quien discrepa sostiene que si bien en la acción se formulan alegatos de contrariedad contra una norma con rango de ley, otros argumentos se dirigen contra la propia Constitución; así como, que los requisitos dispuestos por la Ley núm. 137-11 no le eran exigibles a una instancia promovida antes de su existencia, es decir, en 2008, como veremos en la adelante.

II. ALCANCE DEL VOTO: EN LA CUESTIÓN PLANTEADA PROCEDÍA ADMITIR LA ACCIÓN Y RESPONDER LOS PLANTEAMIENTOS EN RELACIÓN A LAS VIOLACIONES DE CARÁCTER CONSTITUCIONAL

4. Dado que la inadmisibilidad pronunciada se fundamenta en las dos cuestiones expuestas en el párrafo 3, los motivos que justifican el presente voto particular serán expuestos en el siguiente orden:

a) En la acción fueron expuestos alegatos de contrariedad contra una norma con rango de ley pero también de índole constitucional

[6] La Ley núm. 173-07 es de fecha diecisiete (17) de julio del año dos mil siete (2007).

5. Para decidir este aspecto de la controversia la sentencia expone, entre otros, los motivos siguientes:

> De modo que respecto de las pretensiones de la parte accionante en el sentido de que sea declarado que el párrafo I del artículo 7 de la Ley No. 173-07 es contrario a la Ley No. 127, de Asociaciones Cooperativas, de fecha veintisiete (27) de enero de mil novecientos sesenta y cuatro (1964), este Tribunal determina que en ese aspecto la presente acción es inadmisible, ya que la contrariedad invocada por la parte accionante es con relación a una norma con rango de ley, cuyo examen escapa al control del Tribunal a través de la acción directa de inconstitucionalidad[7].

6. Aunque en principio las entendidas accionantes enfocan la controversia constitucional en sostener que el párrafo I del artículo 7 de la Ley No. 173-07, de Eficiencia Recaudatoria, es contrario a la Ley No. 127[8], de Asociaciones Cooperativas, en otros apartados de su instancia se plantea una verdadera confrontación con la Constitución de la República.

7. Lo anteriormente expuesto se pone de manifiesto en el propio epígrafe de la sentencia relativo a "Infracciones constitucionales alegadas", donde se transcriben los artículos 8, numerales 13 y 15 de la Constitución de 2002, que se le acusa a la norma atacada de violar, los cuales expresan lo siguiente:

> *Artículo 8, ordinal 13, letra b).- El Estado podrá convertir sus empresas en propiedades de cooperación o economía cooperativista.*
>
> *Artículo 8, ordinal 15, letra b).- Se declara de alto interés social el establecimiento de cada hogar dominicano en terreno o mejoras propias.*

[7] Ver último párrafo de análisis de la página 14 de esta Sentencia.
[8] La Ley No. 127 es de fecha veintisiete (27) de enero de mil novecientos sesenta y cuatro (1964).

Con esta finalidad, el Estado estimulará el desarrollo del crédito público en condiciones socialmente ventajosas, destinado a hacer posible que todos los dominicanos posean una vivienda cómoda e higiénica.

8. Igualmente, en el apartado relativo a "Breve descripción del caso" la propia sentencia expone los argumentos dirigidos tanto contra una norma de la Ley 127 como contra los citados textos constitucionales. En concreto dicho apartado señala, entre otras cosas, lo siguiente:

> La parte accionante señala que la base del sistema económico cooperativo es la no creación de lucro, la solidaridad entre los miembros del sistema y la educación, todo en virtud de la función eminentemente social de las cooperativas y aduce que la inclusión de las mismas en el párrafo I del artículo 7 de la Ley 173-07, vulneró, en su perjuicio, las disposiciones constitucionales y legales relativas a la exención del pago de impuestos a las operaciones que realizan las cooperativas, lo que se traduce en una violación al espíritu de la Ley 127, de fecha 27 de enero del año 1964, que crea el sistema de cooperativas en la República Dominicana, **y contraviene lo dispuesto en los artículos 59 y siguientes de la referida ley, la letra b) del ordinal 13, así como la letra b) del ordinal 15, ambos del artículo 8 de la Constitución de la República** promulgada en fecha 25 de julio de 2002[9], vigente al momento de haber sido ejercida la citada acción directa en inconstitucionalidad contra el referido artículo 7, párrafo I, de la Ley 173-07, mediante la cual pretende que dicho texto sea declarado no conforme con la Constitución de la República[10].

9. Como se observa, las entidades accionantes desarrollan argumentos en los dos sentidos, de legalidad y de constitucionalidad, sin embargo, esto no constituye un óbice para que el Tribunal pueda llevar cabo su labor de control de la

[9] Las Negritas son agregadas.
[10] Ver página 3 de esta Sentencia.

constitucionalidad, siempre que se produzca o se exponga una contradicción con la Constitución.

10. Ante esta situación, era necesario que este colegiado, en virtud del principio de oficiosidad[11] que rige la justicia constitucional, procediera a realizar una selección de los argumentos donde se manifiesta una evidente contradicción con la Constitución, desechando aquellos donde quedara revelada una confrontación de legalidad, que imposibilitara ejercer el control concentrado de constitucionalidad.

11. No obstante las citas concretas de los argumentos expuestos en esta decisión, la sentencia concluye que "Sin embargo, en la presente acción se invocan algunos medios de inconstitucionalidad que, más que mostrar una contradicción real y concreta entre lo establecido en la norma impugnada y la Constitución, lo que realmente evidencian es una supuesta contradicción entre dos normas, la Ley No. 127 del 27 de enero de 1964 y la Ley No. 173-07 del 17 de julio de 2007".

12. Ciertamente, la acción directa de inconstitucionalidad como procedimiento constitucional tiene por objeto determinar si la norma impugnada por vía directa y en forma abstracta es contraria a la Constitución, para lo cual es necesario que la contradicción se produzca entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, quedando expresada de esta manera una controversia de naturaleza constitucional.

13. En la especie, las accionantes plantean que la inclusión de las cooperativas en el párrafo I del artículo 7 de la Ley 173-07, vulneró, en su perjuicio, las disposiciones constitucionales relativas a la exención del pago de impuestos a las operaciones que realizan las entidades cooperativistas, lo que se traduce en una violación al espíritu del literal b) del ordinal 13, así como la letra b) del ordinal 15, ambos del artículo 8 de

[11] Artículo 7.11 de la Ley 137-11. "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".

la Constitución de 2002, razón por la cual en la especie queda caracteriza una controversia constitucional.

14. Asimismo, esta decisión se apoya en el precedente contenido en la Sentencia TC/0157/15[12], que decide la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Red Nacional por la Defensa de la Soberanía contra los artículos 3, 32 y 37 del Decreto núm. 327-13, que instituye el Plan Nacional de Regulación de Extranjeros Ilegales del 29 de noviembre de 2013, donde en forma incuestionable se pone en el escenario de la ADI normas de un Reglamento contra normas de la Ley núm. 285, General de Migración del 22 de julio de 2004, este caso no es similar al de la especie.

15. En ese sentido, si bien los argumentos expuestos para justificar esta decisión tienen la apariencia de ser adecuados al supuesto planteado constituyen una verdad relativa, mediatizada, adaptada a la circunstancia, en la que se aprecia elusión constitucional.

b) Inexigibilidad de los requisitos previstos en el artículo 38[13] de la Ley 137-11

16. En esta sentencia se plantea que es necesario que la accionante precise no solo las disposiciones constitucionales que la norma acusada vulnera, sino también que motive siquiera mínimamente las razones por las cuales denuncia la inconstitucionalidad de una norma, lo que exige que cumpla con las condiciones de claridad, certeza, especificidad y pertinencia.

[12] Sentencia de fecha tres (3) de julio del año dos mil quince (2015).
[13] Artículo 38.- Acto Introductivo. El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.

17. En el desarrollo de la instancia se plantean argumentos que si bien pueden ser catalogados de escuetos, pueden ser objeto de análisis respecto de la norma acusada de ser inconstitucional. En efecto, sostienen las accionantes:

> (…) Que si bien la derogación de una ley es facultad del Congreso Nacional y puede serlo tanto expresa como tácitamente, en el caso de la especie se han transgredido normas constitucionales como han (sic) sido señaladas, pues el constituyente al estatuir la protección al sistema cooperativo dominicano como lo hizo en el artículo ocho (8), ordinal trece (13), letra b) de la Constitución de la República establece que "*El Estado podrá convertir sus empresas en propiedades de cooperación o economía cooperativista*" y en el ordinal 15), de la misma Constitución de la República, en su parte infine establece "*El Estado estimulará el ahorro familiar y el establecimiento de cooperativas de crédito, de producción, de distribución, de consumo o de cualquier otras que fueren de utilidad*", jamás ha podido querer que una simple ley derogue derechos protegidos por la Carta Magna, cuya finalidad es "reconocer que las cooperativas en sus diversas formas, promuevan la más completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social[14].

18. La especificidad de la violación constitucional hay que verla en el contexto de cada proceso, es decir, en función de la característica particular de la acción. Por ejemplo, en este caso, los argumentos fundamentales de las accionantes se sintetizan en que la Ley No. 173-07, de Eficiencia Recaudatoria, abroga la exención del pago de impuestos a las operaciones que viene realizando el sector cooperativista, según lo dispone el párrafo I del artículo 7 de dicha ley; que la inclusión de las cooperativas en dicha ley resulta de una actitud no pensada del legislador y de último momento, hija quizás de la presión de sectores interesados, sin que se tomara en cuenta que el sistema económico no accionario, como el cooperativo, tiene una función

[14] Escrito de la ADI, página 10).

eminentemente social, contrario al sistema económico accionario, cuya finalidad es la producción de lucro para ser repartido entre los accionistas que han aportado el capital de trabajo.

19. Luego de esta exposición las accionantes incardinan el contenido de la norma atacada con los principios constitucionales del cooperativismo previsto en el artículo 8, numerales 13, letra b) y 15 de la Constitución de 2002, los cuales propenden a facilitar condiciones para que los miembros de estas entidades se inserten en el ahorro familiar, la producción, distribución o de cualquier otros bienes de utilidad; de manera que los textos constitucionales que las accionantes entienden vulnerado refieren a normas con valores y principios que expresan mandato a los poderes públicos para estimular esta forma de organización social, las cuales, a juicio de quienes accionan, han sido impactadas negativamente por el artículo 7 de la citada Ley núm. 173-07 de Eficiencia Recaudatoria.

20. Otro argumento no menos relevante expuesto en la instancia es el que refiere que la Ley No. 173-07 en nada se compadece con el espíritu de la Resolución No. 193 del 20 de junio de 2002, dictada por la 90ª Asamblea General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pues mientras la referida Recomendación insta a dictar "leyes comunes de apoyo a las cooperativas" y la tendencia mundial es a fortalecer la estructura económica cooperativista, la referida ley tiende a debilitarla, ya que desde el momento en que a los socios de las cooperativas les dé igual comprar tanto con un préstamo del sistema financiero como del accionario no financiero, el sistema cooperativista desaparecerá[15].

21. Es así que, lejos de invocar falta de claridad, certeza, especificidad y pertinencia, la acción interpuesta por la Federación de Cooperativas del Cibao Central (FECOOPCEN), Federación Dominicana de Cooperativas de Ahorros, Créditos y Servicios Múltiples, Inc. (FEDOCOOP), Consejo Nacional de Cooperativas

[15] Ver literal "l" de la instancia que contiene la acción directa de inconstitucionalidad.

(CONACOOP), y la Asociación de Instituciones Rurales de Ahorro y Crédito (AIRAC), expone elementos concretos que permiten analizar, aunque fuese prima facie[16], si la norma acusada contraviene los principios constitucionales del cooperativismo previsto en el artículo 8, numerales 13, letra b) y 15 de la Constitución de 2002 (actualmente artículos 51.3, 55.2 y 222 de la Constitución vigente), así como los que aluden a la citada Resolución No. 193 del 20 de junio de 2002, dictada por la 90ª Asamblea General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la República Dominicana forma parte.

22. Ahora bien, lo más grave sobre este aspecto del problema planteado es que a las accionantes se le está requiriendo el cumplimiento de requisitos que no le son exigibles. En ese sentido el artículo 38 de la Ley orgánica señala:

> Acto Introductivo. El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas[17].

23. Cabe precisar que para el momento de la interposición de la acción en el mes de marzo de 2008, no existía una norma de naturaleza procesal-constitucional que exigiera el cumplimiento de los requisitos antes señalados; por contrario, bastaba exponer la contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, lo que plantea un problema de aplicación de la ley procesal en el tiempo, en la medida en que afecta seriamente los derechos adquiridos nacidos de una situación jurídica consolidada a la luz de la legislación anterior.

[16] Prima facie. Locución latina en ablativo absoluto que significa "A primera vista (de otras subsiguientes que puedan ocurrir y hacer cambiar de opinión o parecer)", que se agrega en el discurso antes de una opinión o comentario para aclarar implícitamente que no se quiere arriesgar una conclusión definitiva.
[17] El subrayado es nuestro.

24. Este Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0013/12 del 10 de mayo de 2012, reiterada en la Sentencia TC/0609/15 del 18 de diciembre de 2015, al referirse a la teoría de "los derechos adquiridos" o "situación jurídica consolidada", ha sostenido que:

> *"Los conceptos de "derecho adquirido" y "situación jurídica consolidada" aparecen estrechamente relacionados en la doctrina constitucionalista. Es dable afirmar que, en términos generales, el primero denota a aquella circunstancia consumada en la que una cosa –material o inmaterial, trátese de un bien previamente ajeno o de un derecho antes inexistente–ha ingresado en (o incidido sobre) la esfera patrimonial de la persona, de manera que ésta experimenta una ventaja o beneficio constatable. Por su parte, la "situación jurídica consolidada" representa no tanto un plus patrimonial, sino un estado de cosas definido plenamente en cuanto a sus características jurídicas y a sus efectos, aun cuando éstos no se hayan extinguido aún... En este caso, la garantía constitucional de la irretroactividad de la ley se traduce en la certidumbre de que un cambio en el ordenamiento no puede tener la consecuencia de sustraer el bien o el derecho ya adquirido del patrimonio de la persona, o de provocar que si se había dado el presupuesto fáctico con anterioridad a la reforma legal, ya no surta la consecuencia (provechosa, se entiende) que el interesado esperaba de la situación jurídica consolidada".*

25. Resulta evidente que la aplicación de la ley que rige los procesos constitucionales en este contexto a un proceso iniciado antes de su existencia, coloca las accionantes en un supuesto distinto al que disponían antes de ese acontecimiento, pues en el momento en el que se interpone la acción dichos requisitos eran inexistentes, situación que no podía ser alterada en su perjuicio, constituyéndose en una de las excepciones al principio de aplicación inmediata de la ley procesal desarrollado en el precedente contenido en la Sentencia TC/0024/12 del veintiuno 21 de junio de 2012, reiterado en la citada Sentencia TC/0609/15[18].

26. Así que, a las accionantes no solo se le ha privado de la oportunidad de analizar si los argumentos expuestos como fundamento de la acción tienen méritos para sustentar la inconstitucionalidad del párrafo I del artículo 7 de la citada Ley No. 173-07, de Eficiencia Recaudatoria, sino también que se le ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva al aplicársele en forma retroactiva requisitos contenidos en la Ley 137-11, sin que esta estuviese vigente en el momento de la interposición de la acción.

27 Por estas razones sostenemos que este Tribunal Constitucional, aun cuando fue puesto en condiciones procesales para decidir la acción, ha eludido su conocimiento con argumentos que desdicen de los concretos motivos especificados en la instancia de referencia.

[18] Cabe precisar que la norma procesal aplicable al caso concreto, basada en la nueva ley, ha colocado a la parte recurrente en un supuesto distinto al que disponía la ley anterior, pues el recurrente se beneficiaba de un plazo que sólo encontraba diferido en el tiempo para la interposición del recurso, no pudiendo dicha situación ser alterada o modificada por la entrada en vigencia de la nueva ley, sin que sea vulnerado el principio de irretroactividad de la ley contenido en el artículo 110 de la Constitución, en perjuicio de la parte recurrente. Es así, pues, que en la especie examinada, la aplicación de la norma anterior resulta más ventajosa para la recurrente en la medida que le permite acceder a un recurso que, de aplicarse la ley posterior, le sería aniquilado a la recurrente.

III. POSIBLE SOLUCIÓN

28. La hipótesis planteada conducía a que este Tribunal declarara admisible la acción y luego de un análisis pormenorizado, decidiera si la norma atacada afecta o no la protección que tanto la Constitución de 2002 como la vigente consagra en favor del cooperativismo[19], motivo de nuestra discrepancia.

Firmado: Lino Vásquez Sámuel, Segundo Sustituto.

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

Julio José Rojas Báez
Secretario

19 Artículo 222 de la Constitución. "Promoción de iniciativas económicas populares. El Estado reconoce el aporte de las iniciativas económicas populares al desarrollo del país; fomenta las condiciones de integración del sector informal en la economía nacional; **incentiva y protege el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, las cooperativas, las empresas familiares y otras formas de asociación comunitaria para el trabajo**, la producción, el ahorro y el consumo, que generen condiciones que les permitan acceder a financiamiento, asistencia técnica y capacitación oportunos".