



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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0944/23**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintisiete (27) días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (2023).

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 y Eunisis Vásquez Acosta, en

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 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

1.1. El Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) interpuso el veintisiete (27) de septiembre de dos mil veintidós (2022) una acción directa de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006), por supuesta violación a la igualdad, libertad de empresa, iniciativa privada e igualdad de tratamiento en la actividad empresarial; derechos y principios consagrados en los artículos 39, 50, 219 y 221 de la Constitución.

1.2. Los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley núm. 200-04, disponen lo siguiente:

*Artículo 1.- Toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano del Estado Dominicano, y de todas las sociedades anónimas, compañías anónimas o compañías por acciones con participación estatal, incluyendo:*

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



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

- a) *Organismos y entidades de la [A]dministración pública centralizada;*
- b) *Organismos y entidades autónomas y/o descentralizadas del Estado, incluyendo el Distrito Nacional y los organismos municipales;*
- c) *Organismos y entidades autárquicos y/o descentralizados del Estado;*
- d) *Empresas y sociedades comerciales propiedad del Estado;*
- e) *Sociedades anónimas, compañías anónimas y compañías por acciones con participación estatal;*
- f) *Organismos e instituciones de derecho privado que reciban recursos provenientes del Presupuesto Nacional para la consecución de sus fines;*
- g) *El Poder Legislativo, en cuanto a sus actividades administrativas;*
- h) *El Poder Judicial, en cuanto a sus actividades administrativas.*

*Artículo 3.- Todos los actos y actividades de la Administración [p]ública, centralizada y descentralizada, incluyendo los actos y actividades administrativas de los Poderes Legislativo y Judicial, así como la información referida a su funcionamiento estarán sometidos a publicidad, en consecuencia, será obligatorio para el Estado Dominicano y todos sus poderes y organismos autónomos, autárquicos,*



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

*centralizados y/o descentralizados, la presentación de un servicio permanente y actualizado de información referida a:*

- a) Presupuestos y cálculos de recursos y gastos aprobados, su evolución y estado de ejecución;*
- b) Programas y proyectos, sus presupuestos, plazos, ejecución y supervisión;*
- c) Llamado a licitaciones, concursos, compras, gastos y resultados;*
- d) Listados de funcionarios, legisladores, magistrados, empleados, categorías, funciones y remuneraciones, y la declaración jurada patrimonial cuando su presentación corresponda por ley;*
- e) Listado de beneficiarios de programas asistenciales, subsidios, becas, jubilaciones, pensiones y retiros;*
- f) Estado de cuentas de la deuda pública, sus vencimientos y pagos;*
- g) Leyes, decretos, resoluciones, disposiciones, marcos regulatorios y cualquier otro tipo de normativa;*
- h) Índices, estadísticas y valores oficiales;*
- i) Marcos regulatorios legales y contractuales para la prestación de los servicios públicos, condiciones, negociaciones, cuadros tarifarios, y sanciones;*



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

*j) Toda otra información cuya disponibilidad al público sea dispuesta en leyes especiales.*

*Artículo 4.- Será obligatorio para el Estado [d]ominicano y todos sus poderes, organismos y entidades indicadas en el Artículo 1 de la presente ley, brindar la información que esta ley establece con carácter obligatorio y de disponibilidad de actualización permanente y las informaciones que fueran requeridas en forma especial por los interesados. Para cumplir estos objetivos sus máximas autoridades están obligadas a establecer una organización interna, de tal manera que se sistematice la información de interés público, tanto para brindar acceso a las personas interesadas, como para su publicación a través de los medios disponibles.*

*Párrafo.- La obligación de rendir información a quien la solicite, se extiende a todo organismo legalmente constituido o en formación, que sea destinatario de fondos públicos, incluyendo los partidos políticos constituidos o en formación, en cuyo caso la información incluirá la identidad de los contribuyentes, origen y destino de los fondos de operación y manejo.*

*Artículo 5.- Se dispone la informatización y la incorporación al sistema de comunicación por internet o a cualquier otro sistema similar que en el futuro se establezca, de todos los organismos públicos centralizados y descentralizados del Estado, incluyendo el Distrito Nacional y los municipios, con la finalidad de garantizar a través de éste un acceso directo del público a la información del Estado.*



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

*Todos los poderes y organismos del Estado deberán instrumentar la publicación de sus respectivas Páginas Web a los siguientes fines:*

- a) Difusión de información: Estructura, integrantes, normativas de funcionamiento, proyectos, informes de gestión, base de datos;*
- b) Centro de intercambio y atención al cliente o usuario: Consultas, quejas y sugerencias;*
- c) Trámites o transacciones bilaterales.*

*La información a que hace referencia el párrafo anterior, será de libre acceso al público sin necesidad de petición previa.*

*Artículo 6.- La Administración [p]ública, tanto centralizada como descentralizada, así como cualquier otro órgano o entidad que ejerza funciones públicas o ejecute presupuesto público, y los demás entes y órganos mencionados en el Artículo 1 de esta ley, tienen la obligación de proveer la información contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soportes magnéticos o digitales o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenido por ella o que se encuentre en su posesión y bajo su control.*

*Párrafo.- Se considerará como información, a los fines de la presente ley, cualquier tipo de documentación financiera relativa al presupuesto público o proveniente de instituciones financieras del ámbito privado que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las minutas de reuniones oficiales.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.3. Por otro lado, el artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006), dispone que *están sujetos a las regulaciones previstas en esta ley y sus reglamentos, los organismos del sector público que integran los siguientes agregados institucionales: [...] 5) Las empresas públicas no financieras y financieras.*

### **2. Pretensiones del accionante**

2.1. A través de su acción, Banreservas persigue que este tribunal constitucional pronuncie la inconstitucionalidad de los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley núm. 200-04, y del artículo 2, numeral 5, de la Ley núm. 340-06, declarando su nulidad parcial en cuanto se refieran a empresas públicas, que sean propiedad del Estado o en las que este tenga participación accionarial.

2.2. Subsidiariamente, solicita a este tribunal emitir una sentencia interpretativa estimatoria-aditiva o desestimatoria-aditiva. En ambos escenarios, pide que las disposiciones impugnadas solo puedan interpretarse como constitucionales si se excluyen las empresas públicas regidas por el derecho privado que constituyen entidades de intermediación financiera en ejercicio de actividades privadas y sin ostentar potestades públicas ni recibir fondos públicos; o siempre que no se traten de sociedades comerciales de intermediación financiera que no ejercen funciones públicas ni reciben fondos públicos.

2.3. Para ambos pedimentos, añade que el Tribunal Constitucional declare la nulidad de otras normas conexas, tales como las contenidas en el decreto que aprueba el Reglamento de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 130-05, del veinticinco (25) de febrero de dos mil cinco (2005);

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y en el decreto que establece el Reglamento de la Ley sobre Compra y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 543-12, del seis (6) de septiembre de dos mil doce (2012).

2.4. En adición, solicita a este tribunal constitucional que exhorte al Congreso Nacional a adoptar las providencias legislativas necesarias para la regulación de las empresas y sociedades públicas con funciones y vinculación públicas, y su distinción de aquellas sociedades comerciales estatales que carecen de tales funciones y financiamiento.

2.5. Finalmente, pide que la sentencia a intervenir, con ocasión de esta acción directa, sea de aplicación retroactiva si durante el tiempo de instrucción y fallo existen actos de ejecución relacionados con las normas impugnadas, disponiendo su nulidad o inoponibilidad.

### **3. Infracciones constitucionales alegadas**

3.1. Banreservas alega que los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley núm. 200-04, y el artículo 2, numeral 5, de la Ley núm. 340-06, transgreden la igualdad, libertad de empresa, iniciativa privada e igualdad de tratamiento en la actividad empresarial; derechos y principios consagrados en los artículos 39, 50, 219 y 221 de la Constitución. Estos artículos constitucionales disponen lo siguiente:

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



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

*familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:*

- 1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;*
- 2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias;*
- 3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión;*
- 4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género;*
- 5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.*



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

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

*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*



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

*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.*

#### **4. Argumentos del accionante**

4.1. Para sustentar sus peticiones de declaratoria de inconstitucionalidad, el accionante argumenta, en síntesis, lo siguiente:

*1. BANRESERVAS es una entidad pública de intermediación financiera que, aunque creada por el Congreso mediante la Ley 6133[, O]rg[á]nica del Banco de Reservas (LOBR), está sujeta al derecho privado y regida principalmente por las disposiciones de la Ley 183-02[,] Monetaria y Financiera (Ley Monetaria y Financiera). Distinto a las demás entidades de intermediación financiera, BANRESERVAS*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*tiene como único accionista al Estado dominicano, siendo la única diferencia relevante entre estas.*

*2. BANRESERVAS, si bien tiene como accionista único al Estado dominicano, no forma parte de la estructura orgánica administrativa-funcional del Estado. Asimismo, BANRESERVAS no recibe fondos del presupuesto público, mucho menos sus actividades pasivas (captaciones) constituyen crédito público. A pesar de que el único accionista es el Estado dominicano, su régimen jurídico es de derecho privado, incluyendo su régimen laboral, el cual se rige por el Código de Trabajo. Además, BANRESERVAS no ejerce funciones públicas o administrativas, como tampoco provee servicios públicos o administrativ[o]s, solo realiza intermediación financiera y demás operaciones bancarias —activas, pasivas o neutras— permitidas a todas las entidades privadas de intermediación financiera en la categoría de bancos múltiples bajo la regulación y supervisión de la Administración Monetaria y Financiera. Todo lo anterior por disposición de la LOBR y la Ley Monetaria y Financiera, en consistencia y concordancia con las reglas de igualdad de tratamiento (Art. 39 y Art. 221 constitucional); la iniciativa privada (Art. 219 constitucional); y[] la libre competencia (Art. 50.2 constitucional).*

*3. No obstante, en el ordenamiento existen disposiciones jurídicas infraconstitucionales que vulneran estas reglas de la igualdad de tratamiento, la iniciativa privada y la libre competencia en perjuicio de las entidades públicas de intermediación financiera, como lo es BANRESERVAS. En tal sentido, los artículos 1, 3, 4, 5, y 6 de la Ley 200-04[,] de Libre Acceso a la Información Pública (Ley 200-04 o Ley de Libre Acceso)[,] convierten al BANRESERVAS, no obstante ser una*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*entidad pública de intermediación financiera, en sujeto obligado a una ley de derecho público y le coloca en la obligación de ofrecer acceso a informaciones en forma desigual respecto a las demás entidades de intermediación financiera. Asimismo, por efecto literal del artículo 2.5. de la Ley 340-06, y sus modificaciones, de Compras y Contrataciones (Ley 340 o Ley de Compras)[,] el régimen público de compras y contrataciones del Estado aplicaría a las compras, contrataciones y adquisiciones del BANRESERVAS como si fuera un órgano o ente público, o bien una prestadora de servicios públicos, en pleno perjuicio a la igualdad de trato y de la libre competencia frente a las entidades privadas de intermediación financiera. [...]*

*9. En virtud de lo previsto, concurrentemente a otros artículos, la legislación indicada, al no matizar su aplicación, parecería aplicar a aquellas sociedades comerciales donde el Estado es el único —o mayoritario— accionista, aunque estas no ejerzan funciones públicas, no formen parte de la estructura estatal, reciban fondos públicos y se rijan por las normas del derecho privado. [...]*

*11. En tal sentido, BANRESERVAS se encuentra en la disyuntiva de caer, textualmente hablando, en el ámbito de aplicación de las disposiciones jurídicas indicadas. Estas[,], al no excluir ni distinguir, equiparan a una sociedad mercantil cuyo propietario es el Estado[,], que no realiza actividades o funciones públicas ni recibe fondos públicos, a entes e instituciones de la Administración [p]ública. De ser esto así, BANRESERVAS está siendo tratada de una manera discriminatoria respecto de las demás entidades de intermediación financiera que no están sujetas al ámbito de aplicación de las leyes 200-04 y 340-06.*



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

*12. En tal virtud, las disposiciones constitucionales del trato igualitario entre sociedades mercantiles públicas y privadas se ven alteradas, siendo BANRESERVAS objeto de discriminación por el solo hecho de que el Estado es su único accionista, a pesar de no gozar de ninguna de las prerrogativas de imperio ni recibir fondos públicos. En consecuencia, es de rigor cuestionar las disposiciones de las leyes 200-04 y 340-06, y sus modificaciones, por ser no conformes con la Constitución. [...]*

*24. BANRESERVAS es una sociedad de comercio cuyo patrimonio se compone esencialmente del producto de sus actividades como entidad de intermediación financiera, así como de sus inversiones que, directa o indirectamente, realiza en el mercado, por sí o por actividades conexas. Sin embargo, por el hecho de que su único socio sea el Estado dominicano, al tenor de las normas que se impugnan, se pretende que sea aplicado el mismo régimen de derecho público que otros entes u órganos del Estado, a pesar de que BANRESERVAS no es una sociedad dedicada a servicios públicos, ni una sociedad que ejerce funciones públicas o administrativas, mucho menos recibe fondos públicos.*

*25. En tal sentido, considerar a BANRESERVAS como una entidad sujeta [a] los regímenes de derecho público de la Ley 200-04 y de la Ley 340-06[] sería otorgar un trato diferenciado respecto a las demás entidades de intermediación financiera reguladas bajo la Ley Monetaria y Financiera. [...]*

*26. Examinado lo anterior, es preciso indagar si BANRESERVAS se trata de un ente público estatal o un ente público privado, a propósito de las sociedades mercantiles privadas. El derecho local y comparado*



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

*no ofrece guías uniformes al respecto, razón por la cual[, ...] en el sistema local[, ] BANRESERVAS es, sin lugar a dudas, una sociedad mercantil propiedad del Estado debido a su estructura accionaria estatal[, ] pero, a la vez[, ] es sui generis porque no ejerce funciones y potestades públicas, no emite actos administrativos, no está sujeta a la función pública y no está sometida al régimen de derecho público. [...]*

*28. De lo anterior se toma en cuenta que se trata de una personalidad jurídica privada y que está fuera del régimen de derecho público. Conforme a la legislación nacional, no se imputa la personalidad jurídica pública y, por ende, el régimen de derecho público a aquellas entidades que ejercen actividades industriales o comerciales. [...]*

*29. [...] Primero, BANRESERVAS es una sociedad mercantil, con independencia de que el Estado dominicano sea su único accionista. Segundo, el hecho de que el Estado dominicano sea su accionista no le quita su personalidad jurídica privada y su exclusión del régimen de derecho público. Tercero, BANRESERVAS, aun siendo el Estado su único accionista, está sometida a una fuerte regulación del propio Estado por medio de la Administración Monetaria y Financiera, obligada además de adecuar los estándares de vigilancia, regulación y supervisión que prevé la Ley Monetario y Financiera.*

*30. En efecto, BANRESERVAS tiene la particularidad que su único accionista es el Estado dominicano, por lo demás es una entidad privada. [...]*

*31. Como se denota, BANRESERVAS es una entidad de intermediación financiera sujeta a las mismas reglas, principios, vigilancia, supervisión*



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

*y regulación que las entidades privadas, dado que tuvo que adaptarse a la Ley Monetaria y Financiera que derogó la antigua Ley General de Bancos. Este requerimiento —de estar sujeto a las mismas reglas de las entidades de intermediación privada— se deriva, por igual, del principio de igualdad de tratamiento. En ese tenor, [1]a actividad empresarial, pública o privada, recibe el mismo trato legal, por lo que mal podría BANRESERVAS estar sujeta a un régimen completamente distinto al de las demás entidades de intermediación financiera solo porque su accionista único es el Estado dominicano, cuando no ejerce ni potestades públicas, ni funciones administrativas, ni operación de servicios públicos, ni recibe fondos del presupuesto nacional. [...]*

*33. BANRESERVAS no recibe fondos públicos del presupuesto, como tampoco es una empresa pública que administra y lleva a cabo servicios públicos puestos sobre sí [...]. Finalmente, BANRESERVAS tampoco tiene privilegios o potestades públicas, mucho menos realiza funciones administrativas[,] que solo la pueden realizar empresas públicas dedicadas a la prestación de servicios públicos (Art. 2 L. 247-12). [...]*

*35. Por otro lado, podría argumentarse que la participación del Poder Ejecutivo resulta ser suficiente para someter al régimen público a una sociedad mercantil como BANRESERVAS cuando se pretende realizar un aumento de capital. Dicho argumento no prosperaría[,] dado que, por ejemplo, el aumento de capital requiere el visto bueno de la Junta Monetaria, una vez que los miembros del Consejo de Directores y el presidente conc[i]erten el aumento de capital social. En otras palabras, el solo hecho de que el Estado sea accionista mayoritario no arrastra a BANRESERVAS a un imperio o privilegios de derecho público.*



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

36. *Como parte de la cualidad de autogestión como una sociedad mercantil de intermediación financiera, BANRESERVAS está gobernada por un Consejo de Directores para el manejo de los asuntos particulares y negocios del banco. Una peculiaridad del nombramiento es que los miembros del Consejo de Directores no son miembros de la Administración del Estado[,] sino directores del BANCO.*

37. [...] *Si bien estos cargos son designados por el Poder Ejecutivo, esto deriva de que, como en cualquier otra entidad de intermediación financiera, esta función corresponde a los accionistas vía sus órganos de propiedad, como lo es la Asamblea de Accionistas. En el caso de BANRESERVAS, de forma directa, el Estado, vía el Poder Ejecutivo, como accionista único del BANCO, designa sus altos mandos, sin que por ello estos deban ser considerados miembros de la Administración [p]ública, y los cuales se rigen por las reglas de derecho privado y laboral comunes.*

38. *A su vez, el régimen de remuneración de los miembros del consejo, con excepción de los miembros ex officio, está regulada por el propio BANCO por vía de sus estatutos y los reglamentos internos en el contexto del buen gobierno corporativo[;] remuneración que proviene de las actividades propias del BANRESERVAS. [...]*

41. *Sus actuaciones no son distintas de lo que ya prevé la Ley Monetaria y Financiera, a la cual, conforme a los artículos 73 y 86 el BANRESERVAS[,] está sujeto y debe adecuarse. De esta manera queda nuevamente resaltado el aspecto privado de la gestión de la entidad. Lo mismo sucede con el régimen de evaluación de riesgo bajo la LOBR y la Ley Monetaria y Financiera, así como el Reglamento de Gestión*



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

*Integral de Riesgos. En su relación con el Estado, a pesar de que el Estado sea accionista mayoritario, es una relación de cliente y entidad de intermediación financiera, donde BANRESERVAS guarda una relación comercial y obtiene remuneración producto de esos servicios.*

*42. Contrario a lo que sucede en el derecho comparado, los funcionarios como los empleados de BANRESERVAS[,] están regidos por el régimen de empleo privado, no así por el empleo público y su fuero, quedando así excluidos de la Ley 41-08. En tal sentido, el régimen laboral del BANRESERVAS permanece en el ámbito del Código de Trabajo. En resumen, el BANRESERVAS es una sociedad mercantil pública, donde el Estado dominicano es el único accionista. Ahora bien, este, contrario a lo que sucede con otras empresas públicas, carece de: a) privilegios derivados del imperio del Estado en el ámbito del derecho público; b) está sometida a una intensa regulación estatal por ser una entidad de intermediación financiera bajo la Ley Monetaria y Financiera y en las mismas condiciones que las demás entidades de propiedad privada en su misma categoría; c) tiene un régimen de funcionarios y empleados bajo el Código de Trabajo, así como bajo el Reglamentos de Gobierno Corporativo; d) no maneja o controla servicios públicos; y[] e) el Estado no toma o adopta decisiones de la entidad en el ejercicio de sus funciones. En consecuencia, que el Estado sea su accionista mayoritario[] no hace que BANRESERVAS sea parte del entramado público o bajo la personalidad jurídica pública [sic], sino una personalidad jurídica bajo régimen de derecho privado. [...]*

*48. Si lo anterior es cierto, lo previsto en las leyes 200-04 y 340-06, y sus modificaciones, son inconstitucionales por vulnerar la igualdad de tratamiento, la prerrogativa de iniciativa privada y la libre competencia*



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

*respecto a sociedades de intermediación financiera de propiedad estatal[,] pero bajo el régimen de derecho privado. [...]*

*50. Atendiendo lo expuesto, las empresas deben recibir del Estado el mismo tratamiento y condiciones. No pueden ser beneficiadas unas por encima de las demás, en particular si realizan actividades que son iguales o similares, en las mismas condiciones. Una vez las empresas públicas y sociedades mercantiles del Estado son creadas, quedan sometidas a los lineamientos de una economía de mercado, donde la competitividad es el criterio predominante en relación de igualdad con los competidores privados.*

*51. Postular lo contrario, en especial respecto a las entidades públicas de intermediación financiera, es decir, la no exigencia de paridad de trato[,] podría dar lugar a que el poder público[,] en su actividad como empresa competidora en los mercados, abusase de su posición[;] una posición que [...] es[,] en todo caso[,] susceptible de ser una posición de predominio[] y[,] por lo tanto[,] susceptible de poseer una cierta influencia o poder sobre el mercado y sobre la fijación de los precios. Potencialmente el poder público podría utilizar medios (de índole fundamentalmente normativa[] o financiera) que romperían la igualdad entre los participantes en el mercado[;] medios que en ningún caso están al alcance del empresario privado. Por ello conviene recordar y obligar jurídicamente al poder público que ha optado por participar en el mercado a través de una empresa pública, a comportarse como si de un empresario privado se tratase, y a someterse al mercado con todas sus consecuencias, renunciando a utilizar los mecanismos que posee en tanto que poder público. [...]*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

53. Ahora, si bien la naturaleza privada de sociedades mercantiles públicas puede tener una vinculación con lo público, esto dependerá para qué se crearon y las funciones realizadas. Existe, pues, una separación o independencia de la personalidad jurídica de las sociedades mercantiles donde el Estado es el único socio en vista de: (1) inexistencia de financiamiento público[,], sino que de sus propias actividades privadas se conforma su patrimonio; (2) actuaciones no sujetas ni condicionadas a decisiones de autorización o no objeción de la [A]dministración pública o de la administración matriz; (3) toda circunstancia que amerite y compruebe la existencia de una real separación de funciones, patrimonios, más allá de una autonomía funcional, es decir, debe ser una autonomía real funcional, orgánica y patrimonial; y (4) sociedades que realicen actividades de mercado y en condiciones de mercado. Al congregarse estas características de una sociedad mercantil de capital público, pero, de actividades de mercado y sujetas a esta, entonces, queda amparada sin excepciones en el principio de igualdad de trato y, por ende[,], el derecho privado.

54. Esta igualdad de trato es más exigente cuando la sociedad mercantil pública no tiene poderes públicos, ni recibe fondos públicos, ni pertenece a ningún ámbito de la organización administrativa del Estado, como suceden con las entidades públicas de intermediación financiera. Estas entidades, reflejo constitucional de la iniciativa pública en el mercado por parte del Estado dominicano (Art. 219 de la Constitución), participan como un agente más de mercado, siempre en libre competencia sin recibir ningún tipo de tratamiento y sometida al mismo régimen de intermediación financiera que los bancos y entidades de créditos privadas. Este deber de tratamiento igualitario también alude a no generar privilegios o desigualdades a favor de las entidades



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*públicas, sino que las entidades públicas de intermediación no deben sufrir cargas que las coloquen en situaciones de desigualdad[] y anticompetitividad, sobre todo en el caso de BANRESERVAS[,] que es una entidad de relevancia sistémica para el sistema financiero nacional.*

*55. BANRESERVAS es una sociedad mercantil de actividades privadas y sujetas al mercado en el pleno contexto del derecho privado dedicada a la intermediación financiera bajo la Ley Monetaria y Financiera. Primero, la LOBR reconoce su autonomía, la cual no puede ser confundida con la autonomía funcional constitucional y descentralizad[a] de los entes mencionados en el artículo 148 Constitucional [...] ni con la doctrina de los órganos constitucionalmente autónomos, por ello no es casual que sociedades mercantiles públicas como entidades de intermediación financiera[,] como es el BANRESERVAS[,] no se contemplan bajo la organización administrativa del Estado en la Ley 247-12. Todo lo contrario, se trata de una autonomía del aparato de la administración del Estado, es decir, fuera de su imperio o de control externo al no formar parte de la organización estatal[. P]ero esto no quiere decir que no está sometida a fiscalización y control, los cuales le corresponde a la Administración Monetaria y Financiera. [...]*

*58. Segundo, aunque su único accionista es el Estado dominicano, BANRESERVAS [...] consagra su propio patrimonio conformado por sus propias actividades[,] distanciándola de la clasificación de ente estatal, con su propia personalidad jurídica, con posibilidad de demandar y ser demandado[. D]e hecho, como reafirmación de su categoría privada se ordena su registro mercantil en el registro público correspondiente. Tercero, se rige en base a las disposiciones de la Ley*



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

*Monetaria y Financiera —antes la Ley 708[,] General de Bancos— quedando excluida de la Ley 247-12. Cuarto, el aspecto relativo al encaje legal del BANRESERVAS queda sujeto a la Ley Monetaria y Financiera. Quinto, un régimen jurídico no solo de la Ley Monetaria y Financiera, sino[,] por igual[,] de las normas dictadas por la Junta Monetaria, de sus estatutos —aprobados por el Consejo de Directores— que no podrán ser contrarios a las leyes de lo monetario y financiero.*

*59. En ese sentido, una sociedad mercantil dedicada a actividades de intermediación financiera se rige por el derecho privado dada la naturaleza de su actividad. De hecho, al igual que las demás entidades de intermediación financiera reconocidas por la Ley Monetaria y Financiera, BANRESERVAS queda regida por esas mismas disposiciones de la ley y normas antes indicada, dada la concreción de la igualdad de tratamiento entre empresas y sociedades públicas y privadas[, p]or lo que[] el BANRESERVAS[,] dada su naturaleza y finalidad, no puede regirse por el régimen jurídico de derecho público, ni mucho menos ser arrastrada por la Administración [p]ública, con la cual no guarda ninguna relación de dependencia o subordinación.*

*60. De manera accesoria al artículo anterior, dicha carga se impone tanto en los temas de publicidad y los tipos de información que deben ser entregados, como su presentación en la página web. Ninguna de las entidades de intermediación financiera está obligada a entregar informaciones del tipo indicadas en los artículos 3, 4 y 6 de la Ley 200-04, ni cumplir con los deberes allí previstos, ni con la regulación de tener oficinas de acceso de información pública. Estas entidades están sometidas a un régimen de información propio de las actividades de*



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

*intermediación financiera, establecido por la Ley Monetaria y Financiera y sus normas de aplicación en un esquema de paridad de trato.*

*61. Al mencionarse a las sociedades mercantiles del Estado, se intenta someter al BANRESERVAS al cumplimiento de obligaciones de información y contratación pública cuando no posee en sí misma información de naturaleza pública, en vista de que no ejerce funciones administrativas ni públicas, ni recibe fondos públicos. Toda información publicada, por ejemplo, de forma periódica en la prensa nacional, en la página web del BANRESERVAS o en la de la Administración Monetaria y Financiera, responde la regulación general, legal y de la Administración Monetaria y Financiera, aplicable a todas las entidades de intermediación financiera sin distinción alguna. [...]*

*63. Como se puede observar, la aplicación de las disposiciones de la Ley 200-04[] prevé un régimen desigual de regulación que las demás entidades de intermediación financieras no están vinculadas [sic], manifestándose lo mismo con el artículo 2.5 de la Ley 340-06, y sus modificaciones; imponiendo cargas que generan desventajas competitivas respecto a otras entidades de intermediación por el solo hecho de ser públicas. La igualdad de condiciones y tratamientos implica que debe actuar con libre competencia, a propósito del artículo 50.2 de la Constitución, BANRESERVAS no goza de estas prerrogativas constitucionales al ser sometida a un régimen e igualándola a empresas públicas con fines públicos o vinculadas a servicios públicos.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

64. Como entidad pública de intermediación financiera, someter a BANRESERVAS al mismo requerimiento de contratación pública que los demás órganos y entes públicos, así como de empresas públicas de servicios públicos o que reciben fondos públicos[,] es discriminatorio y anticompetitivo. Por un lado, las cargas del proceso de contratación en el mercado financiero responden al rápido desarrollo del mercado financiero y [con] base [en] la regulación previa de la Administración Monetaria y Financiera, estando más compelido y retrasado en términos competitivos BANRESERVAS del resto de competidores del sector. Por otro lado, el régimen de la Ley 340-06 tendría un fuerte impacto en la estabilidad del sistema financiero nacional, dada la relevancia sistémica del BANRESERVAS en el sector, supondría debilitaciones operativas que podrían llevar a la entidad a incumplir con los requerimientos regulatorios de la Ley Monetaria y Financiera necesarias para que BANRESERVAS continúe como entidad de intermediación financiera. De modo que las consecuencias que supone la disposición del artículo 2.5 de la Ley 340-06, y sus modificaciones, vacían de contenido a la libre iniciativa pública, la igualdad de trato y la libre competencia.

65. En adición a lo anterior, en el caso de la Ley 340-06, y sus modificaciones, esta somete a BANRESERVAS a procedimientos no competitivos de mercado que simplemente la dejan sin capacidad de operar como entidad de intermediación financiera, en plena discriminación con las entidades privadas de intermediación, a pesar de estar bajo el mismo régimen jurídico. En ambos casos, como en un sentido fue expresado, pueden condenar a la entidad a su inestabilidad y hasta peor, dada su importancia sistémica[, p]or lo que no protegerla de esas reglas no precisas es un atentado mismo contra la estabilidad



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

*financiera nacional y contra el objetivo mismo de la regulación financiera, de concepción constitucional, de salvaguardar la estabilidad.*

*66. En otras palabras, si bien la regulación prevista en las disposiciones de la Ley 200-04 y de la Ley 340-06, y sus modificaciones, sirven para control del poder público en el ejercicio de funciones públicas y de los fondos públicos, no debe aplicar respecto a sociedades públicas de intermediación financiera. Pero, tal como fue indicado, esto no representa una huida de la sociedad mercantil pública de intermediación financiera a un régimen fuera de control y fiscalización, al contrario, a modo de ejemplo, los artículos 51 y siguientes de la Ley Monetaria y Financiera donde se prevén reglas sobre la transparencia financiera y la información al público, a parte de la vigilancia, inspección o supervisión, de la Ley Monetaria y Financiera.*

*67. Por ello, una apertura completa e indiscriminada de BANRESERVAS a las reglas que se impugnan, por el solo hecho de tener como accionista al Estado dominicano, la colocará en una posición de desventaja frente a las demás entidades de intermediación, ayud[a]ndo —incluso— a la competencia a adquirir información de BANRESERVAS que no se adquiere de las otras por no estar regidas por la Ley 200-04, poniendo en riesgo[,], por consecuencia[,], la propia estabilidad de la entidad. Sobre todo, la afectación de la capacidad de contratación que tendría esto sobre BANRESERVAS le pondría en serias dificultades [de] cumplir con los requerimientos cualitativos y prudenciales de estabilidad regulatoria requeridos por la Administración Monetaria y Financiera.*



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

68. *Además, el libre acceso a la información pública en la Ley 200-04 es un régimen de derecho público, como bien revelan los criterios del Tribunal Constitucional, al indicar que es una forma de transparencia respecto a los poderes públicos y el manejo de los fondos públicos. Ahora bien, esto no supone que el BANRESERVAS no tiene obligaciones sobre informaciones personales o protección de datos como lo indica la Constitución[,] que es totalmente distinto a las obligaciones bajo lo Ley 200-04, por ejemplo.*

69. *Si BANRESERVAS fuese el único competidor, y tuviese potestades administrativas y/o realizare una función administrativa o formare parte de la organización administrativa, la distinción es mucho más marcada por estar bajo el manto del imperio de derecho público, es decir, ser un ente público. Pero[] esta entidad por sí no lo está, dado que la propia Ley 247-12 limita dicho imperio y personalidad jurídica pública a entes autónomos y descentralizados, sin incluir una sociedad mercantil en régimen de derecho privado como BANRESERVAS[,] que participa a la par con otras entidades de intermediación financiera dentro de la categoría de bancos múltiples. [...]*

72. *Se desprende de lo anterior que sería un error equiparar toda empresa pública al BANRESERVAS. Ciertamente es de titularidad estatal, pero[] no implica que su personalidad es de derecho público, tampoco implica el ejercicio de potestades o privilegios públicos, tampoco realiza funciones administrativas y, por ende, no dicta actos administrativos; está sometido a un régimen laboral de derecho privado; y está el BANRESERVAS sometido a la intensa regulación de lo monetario y financiero. Esto es cónsono con el criterio de este tribunal al designar la verdadera naturaleza de la personalidad jurídica*



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

*privada de las empresas públicas, sobre todo que se encuentra[n] sometida[s] a las mismas regulaciones que las empresas privadas. En el caso de BANRESERVAS, se encuentra sometida a las mismas regulaciones de las demás entidades de intermediación, por lo que la igualdad de trat[o], constitucionalmente ordenad[a], no puede ser ignorad[a] por el legislador.*

*73. De modo que, si bien el artículo 1 de la Ley 200-04 prevé que las sociedades del Estado están dentro de aplicación de la ley, así como sucede con la Ley 340-06, y sus modificaciones, BANRESERVAS es una sociedad mercantil distinta dado que es igual que el resto de las entidades de intermediación sin gozar de ningún poder del imperio público, siendo discriminada en violación del artículo 221 de la Constitución, en conjunción con los artículos 50.2 y 119 de esta.*

*74. Por otro lado, la exigencia al BANRESERVAS de adherirse al régimen de las leyes cuestionadas en inconstitucionalidad serían improcedentes y discriminatorias bajo los artículos 39, 50.2, 219 y 221 de la Constitución; sobre todo si existen graves consecuencias al sistema financiero nacional dada la transcendencia sistémica del BANCO. Por un lado, [1]a remuneración proviene del ejercicio de las utilidades y ganancias que obtiene el banco, sea por sus servicios bancarios u obtención de préstamos, esto va al Fondo del banco y al fondo especial. En otras palabras, no se observa el manejo o recepción de fondos públicos alguno para su funcionamiento y el pago de remuneraciones y compensaciones[. A]sumir lo contrario[] sería una discriminación de trato bajo el artículo 221 de la Constitución.*



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

*75. La intervención del Poder Ejecutivo no es suficiente para que el BANRESERVAS deje de ser una sociedad mercantil privada de titularidad pública, dado que se refiere para la remoción o designación de miembros, pero[] en esto participa conjuntamente la Junta Monetaria. Fuera de ello, las regulaciones de las funciones y demás[] están destinados por el Consejo de Directores. En adición, las actividades de BANRESERVAS se concentran en más de un 70% con el sector privado, por lo que hoy nada en la LOBR, ni en la Ley Monetaria y Financiera, indica la consignación de fondos públicos a cargo del BANCO, mucho menos la Ley Orgánica del Presupuesto del Estado y del Sector Público. De hecho, como fue indicado en su momento, su relación con el Estado es facultativa y, como lo prevé el Art. 29 LOBR, podrá ser la entidad financiera que puede brindarles servicios al Estado, pero, vale recalcar[,] que este opera como una entidad privada y fija las remuneraciones a recibir vía contrato.*

*76. Nos resulta necesario enfatizar, nuevamente, que el BANRESERVAS se ajusta a lo previsto en la Ley Monetaria y Financiera, en particular a las que se refieren a entidades públicas de intermediación financiera, pero[] que estarán bajo las mismas reglas que las entidades de intermediación financiera privadas y siempre bajo la supervisión de la Administración Monetaria y Financiera. Por ejemplo, el BANCO se sujeta al régimen de información a ser provista a la Administración Monetaria y Financiera y al público [...]*

*78. Basta decir, que la libre competencia que las entidades públicas de intermediación financiera no solo están constitucionalmente garantizadas por los artículos 39, 50.2, 219 y 22 de la Constitución. En efecto, la Ley 42-08 obliga a las sociedades públicas a no recibir*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*privilegios o ayudas estatales[. D]e BANRESERVAS recibir esto, estuviere en contravención del artículo 219 constitucional, pero, al no hacerlo, todavía se encuentra en desventaja frente a las demás entidades de intermediación por los requerimientos de contratación pública y de libre acceso a la información pública, desacelerando su participación en el sistema financiero y poniendo en peligro el mismo por la gran importancia sistémica del BANRESERVAS y los distintos impactos negativos operativos y de estabilidad regulatoria que sufriría al imponerle dicho régimen. [...]*

*81. Resulta importante dejar en el ánimo de este honorable tribunal que BANRESERVAS no es una entidad de intermediación financiera sin ningún control, fiscalización y/o supervisión. Las inconstitucionalidades señaladas son graves por el impacto que tienen en el Estado de Derecho de la Constitución Económica y en el sistema financiero nocional. El hecho que la inconstitucionalidad de las leyes indicados[,], por ser contrarios a los artículos 39, 50.2, 219 y 221 de la Constitución, no cambia la importancia del control y supervisión que las leyes prevén.*

*82. En tal sentido, BANRESERVAS es una entidad de intermediación financiera sujeta a la Ley Monetaria y Financiera y al imperio de la Administración Monetaria y Financiera. Sobre todo que sus entes de control, por una parte, son de derecho público descentralizado, como lo es la Superintendencia de Bancos y, no menos importantes, la Junta Monetaria, así como el Banco Central como garantías institucionales, en particular el Banco Central como un órgano constitucional autónomo reforzado. [...]*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

89. *En fin, lo que se trae a colación es que BANRESERVAS, a pesar de que no le son aplicables las disposiciones cuestionadas en inconstitucionalidad por violación a los artículos 39, 50.2, 219 y 222 de la Constitución, no está fuera de control, vigilancia y supervisión. Toda la estructura legal y reglamentaria de la Administración Monetaria y Financiera pone límites a las actuaciones del BANRESERVAS como entidad de intermediación financiera. Más aún, los entes públicos que participan en la regulación son legalmente responsables por la supervisión y control de las entidades de intermediación que vulnenren [sic] la ley.*

90. *En fin, al declararse la inconstitucionalidad de las disposiciones denunciadas, no se está generando una esfera de inmunidad o privilegio del Estado. Todo lo contrario, se trata de un instrumento societario privado de capital público, pero[] que se dedica a una actividad plenamente privada y sujeta a la regulación estricta por la Administración Monetaria y Financiera. Recordemos que BANRESERVAS no maneja o controla servicios públicos, no recibe fondos públicos, no está bajo el régimen de función pública, ni pertenece a la estructura de la organización del Estado. [...]*

93. *En virtud de la LOTCPC, el tribunal puede adoptar la inconstitucionalidad y, por ende, declarar la nulidad, expulsado la disposición del ordenamiento jurídico. Pero, en este caso, el tribunal tiene la opción de, a fin de preservar el acto legislativo y evitar daños al sistema legislativo de concreción de derechos fundamentales, depurar el contenido normativo de la disposición en virtud de una sentencia interpretativa. [...]*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

96. *En la especie, las disposiciones normativas en cuestión son sobre-incluyentes dada la vaguedad de los términos sin precisar que hay casos donde no aplican dichas disposiciones, por ejemplo, casos como los del BANRESERVAS en la especie. Al permanecer el texto, entonces, resta eficacia a las disposiciones de los artículos 39, 50.2, 219 y 221 de la Constitución, a propósito de la libre iniciativa pública privada y la igualdad de tratamiento, omitiendo así el legislador aquello que era necesario para evitar la discriminación. La inconstitucionalidad permanece y, por ende, causa perjuicios a la libre competencia, dado que somete a sociedades mercantiles financieras que no ejercen funciones públicas, ni forman parte del Estado ni reciben fondos públicos, al mismo régimen de las demás empresas públicas, colocando a BANRESERVAS, por ejemplo, en una desventaja competitiva respecto a las demás entidades de intermediación financiera.*

97. *En fin, dada la discriminación textual de las disposiciones, generando un tratamiento discriminatorio en su contenido normativo en violación a los artículos 39, 50.2, 219 y 221 de la Constitución, procede una sentencia interpretativa de orden desestimatoria-aditiva, en el sentido de que las disposiciones son constitucionales siempre y cuando no incluyan sociedades comerciales públicas de intermediación financiera ajenas a la organización estatal sin ejercer potestades o funciones públicas, como sería los servicios públicos. Como también, pudiera adherir al contenido normativo para que sea constitucional, [s]iempre cuando no se traten de sociedades comercia/es de intermediación financiera que no ejercen funciones públicas, ni reciben fondos públicos. Ambas posibilidades, por ejemplo, son significados o normas que se pueden adscribir en los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley 200-04, donde diga empresas públicas o sociedades comerciales; y en*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*el artículo 2.5, de la Ley 340-06 y sus modificaciones[,] para que sean conformes a la Constitución, debiendo alcanzar esta sentencia interpretativa, por conexidad, a sus respectivos reglamentos de aplicación.*

*98. De haber incluido esto, la omisión no se hubiese producido y, por ende, no se hubiese producido la inconstitucionalidad producto de incluir discriminatoriamente a BANRESERVAS, debido a una característica no determinante como lo es que su accionista sea el Estado dominicano[,] pero[] que no recibe fondos públicos, ni ejerce funciones públicas y se rige por un régimen de derecho privado bajo la regulación de la Ley Monetaria y Financiera la supervisión de la Administración Monetaria y Financiera.*

### **5. Intervenciones oficiales**

En cumplimiento del artículo 39 de la Ley núm. 137-11, el juez primer sustituto del presidente de este tribunal constitucional, magistrado Rafael Díaz Filpo, en funciones de presidente, notificó el doce (12) de octubre de dos mil veintidós (2022) la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa a los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, así como a la procuradora general de la República. En ese sentido, el Senado, la Cámara de Diputados y la Procuraduría General de la República presentaron sus opiniones.

#### **5.1. Procuraduría General de la República**

5.1.1. La Procuraduría General de la República presentó su opinión el cuatro (4) de noviembre de dos mil veintidós (2022). Nos solicita que la acción directa



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de inconstitucionalidad sea rechazada. Para sostener sus pretensiones, argumenta, en síntesis, lo siguiente:

*5.2. Queda evidenciado que el derecho al acceso a la información pública constituye una herramienta vital para la aplicación y el pleno ejercicio del principio democrático que debe regir la relación de los ciudadanos en todo Estado de Derecho. En tal sentido, corresponde a cada institución estatal[] crear los mecanismos a través de los cuales la población pueda acceder a la información pública[. E]ste derecho fundamental tiene como objeto permitir el control del ciudadano sobre las acciones y ejecutorias del Estado y demás entidades estatales respecto del manejo de estas. [...]*

*5.5. Así las cosas, en atención a los planteamientos antes expuestos, ha quedado demostrado el evidente designio del legislador de disponer que las contrataciones de bienes y servicios por parte de las empresas públicas se regulen por las disposiciones de la Ley número 340-06.*

*5.4. En consecuencia, en el análisis de los textos atacados en inconstitucionalidad, no se verifica la existencia de vulneración a algún principio o norma constitucional o derechos y garantías fundamentales, por lo que somos de opinión que procede rechazar las pretensiones que sobre estos aspectos ha presentado la parte accionante.*

### 5.2. Senado

5.2.1. Por otro lado, el Senado presentó su opinión en dos partes: el once (11) de noviembre de dos mil veintidós (2022) y el veintiuno (21) de febrero de (dos



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mil veintitrés (2023). Igualmente, nos solicita que la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa sea rechazada.

5.2.2. En su primera opinión, sostuvo, en síntesis, lo siguiente:

*Después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción de la Ley, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido al Poder Ejecutivo, para los fines correspondientes.*

*A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la ley núm. 200-04, General de Libre Acceso a la Información Pública, del 28 de julio del 2004 y la Ley núm. 340-06, y sus modificaciones, de Compras y Contrataciones, del dieciocho (18) de agosto del 2006, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dichas iniciativas no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.*

5.2.3. En su segunda opinión, el Senado argumentó, en resumen, lo siguiente:

*Todas las entidades de intermediación financiera —públicas y privadas— están sujetas a la regulación y supervisión de la Autoridad Monetaria y Financiera. Ahora bien, BANRESERVAS[,] al tratarse de una entidad autónoma del Estado[,] está sometida, además, al régimen de control y supervisión aplicable a las entidades públicas, que se inspira en los principios que rigen la Administración pública, que[,] de acuerdo al artículo 138 de la Constitución[,] son los de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad*

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado (artículo 138 CD).*

*Asimismo, por mandato del artículo 246 de la Constitución[,] el control y fiscalización sobre el patrimonio, los ingresos, gastos y uso de los fondos públicos se llevará a cabo por el Congreso Nacional, a Cámara de Cuentas, la Contraloría de la República, en el marco de sus respectivas competencias, y por la sociedad a través de los mecanismos establecidos en las leyes. En este sentido, es justamente la Ley núm. 200-04 uno de esos mecanismos de supervisión que el ordenamiento jurídico ha puesto a disposición de las personas a los fines de poder conocer, controlar y fiscalizar el uso de los recursos que nos pertenecen a todos. [...]*

### 5.3. Cámara de Diputados

5.3.1. Por último, la Cámara de Diputados presentó su opinión el catorce (14) de noviembre de dos mil veintidós (2022). En esta ocasión, dicha cámara parlamentaria dejó a la interpretación de este tribunal constitucional la presente acción directa de inconstitucionalidad. En síntesis, planteó lo siguiente:

*4.1.- Conviene precisar, que tras evaluar la denuncia de inconstitucionalidad que nos ocupa, la CÁMARA DE DIPUTADOS no presentará conclusiones al fondo en el presente caso[. D]ejará la decisión a la soberana y sabia interpretación del Tribunal Constitucional, en atención a las disposiciones contenidas en los artículos 184 y 185.1 de la Constitución dominicana, y a los artículos 1, 5 y 9 de la Ley núm.137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales. [...]*

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*5.- Es conveniente destacar[] que el trámite legislativo aplicado por la CÁMARA DE DIPUTADOS para aprobar la Ley 200-04 y la Ley 340-06, atacadas en inconstitucionalidad, relativo a la formación y efecto de las leyes[,] fue llevado a cabo con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Constitución de la República vigente en el momento.*

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

De conformidad con el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, este Tribunal Constitucional convocó a las partes a una audiencia pública y oral que tuvo lugar el diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023), a fin de que presentaran sus conclusiones. Esta convocatoria se comunicó el diez (10) de febrero de dos mil veintitrés (2023) a la Procuraduría General de la República, a la Cámara de Diputados y al Senado, y el día 13 del mismo mes y año al accionante. Celebrada la audiencia en la referida fecha, el expediente quedó en estado de fallo.

### **7. Pruebas documentales relevantes**

Las principales pruebas documentales que figuran en el expediente son las siguientes:

1. Ley Orgánica del Banco de Reservas de la República Dominicana, núm. 6133, del diecisiete (17) de diciembre de mil novecientos sesenta y dos (1962), y sus modificaciones.
2. Certificación expedida el cuatro (4) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998) por la Superintendencia de Bancos, mediante la cual se

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



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

hace constar que el Banco de Reservas de la República Dominicana ha sido autorizado a ofrecer servicios múltiples bancarios.

3. Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004).
4. Decreto que aprueba el Reglamento de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 130-05, del veinticinco (25) de febrero de dos mil cinco (2005).
5. Certificado de Registro Mercantil del Banco de Reservas de la República Dominicana, emitido el siete (7) de abril de dos mil cinco (2005).
6. Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).
7. Decreto que establece el Reglamento de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 543-12, del seis (6) de septiembre de dos mil doce (2012).
8. Estatutos del Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas), aprobados el nueve (9) de febrero de dos mil dieciséis (2016).
9. Comunicación PTC-AI-088-2022, mediante la cual el magistrado juez primer sustituto del presidente del Tribunal Constitucional, magistrado Rafael Díaz Filpo, en funciones de presidente, remitió el doce (12) de octubre de dos mil veintidós (2022) al presidente del Senado la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa.

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



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

10. Comunicación PTC-AI-089-2022, mediante la cual el magistrado juez primer sustituto del presidente del Tribunal Constitucional, en funciones de presidente, remitió el doce (12) de octubre de dos mil veintidós (2022) al presidente de la Cámara de Diputados la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa.

11. Comunicación PTC-AI-090-2022, mediante la cual el magistrado juez primer sustituto del presidente del Tribunal Constitucional, en funciones de presidente, remitió el doce (12) de octubre de dos mil veintidós (2022) a la procuradora general de la República la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa.

12. Comunicación DGP-SAL-2022-00715, del catorce (14) de octubre de dos mil veintidós (2022), mediante la cual el director general de presupuesto certifica que el Banco de Reservas de la República Dominicana no dispone de apropiación presupuestaria en el presupuesto general del Estado de 2022.

13. Auto 3-2023, expedido el dos (2) de febrero de dos mil veintitrés (2023), mediante el cual el magistrado juez presidente del Tribunal Constitucional fijó audiencia para el diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023) para conocer la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa.

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

**8. Competencia**

Conforme a los artículos 185.1 de la Constitución, y 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), este tribunal constitucional es competente para conocer la presente acción directa de inconstitucionalidad.

### **9. Legitimación activa o calidad de la accionante**

9.1. El artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece que tienen calidad para accionar directamente en inconstitucionalidad el presidente de la República, una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y *cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido*.

9.2. En esta ocasión, quien ha accionado en inconstitucionalidad es el Banreservas, una sociedad comercial y entidad pública de intermediación financiera cuyo único accionista es el Estado dominicano. Desde la primera sentencia dictada por este tribunal en el marco de una acción de inconstitucionalidad, el requisito de la legitimación activa o calidad del accionante se ha aplicado con diversos matices. Sin embargo, en TC/0345/19 hicimos unas importantes precisiones al respecto:

*a. 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 en la Constitución o la ley, para actuar en procesos y procedimientos, en este caso, de justicia constitucional.*

*b. República Dominicana [...] adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para, ante este tribunal constitucional, hacer valer los mandatos constitucionales, velar por la vigencia de la supremacía constitucional, defender el orden*

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*constitucional 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, sin condicionamiento alguno, a fin de que este último expurgue el ordenamiento jurídico de las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido. [...]*

*e. Tal y como se advierte [...], si bien la Constitución vigente no contempla una acción popular[,] existe la posibilidad de que cualquier persona, con un interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad.*

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

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



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

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

*j. De la misma manera, otra matización realizada por el Tribunal a la cuestión del interés legítimo y jurídicamente protegido, a fin de posibilitar aún más el acceso al control concentrado, es que el precepto normativo impugnado en inconstitucionalidad pueda afectar la esfera jurídica o el ámbito de intereses del accionante. De igual forma, el Tribunal ha reconocido legitimación cuando los efectos de la ejecución de las disposiciones contenidas en la norma o acto atacado pueden alcanzar al accionante.*

*k. Otro contexto en donde el Tribunal dilató el apercibimiento de la legitimación procesal activa y la configuración de un interés legítimo y jurídicamente protegido, abriendo aún más el umbral para que cualquier persona accione por la vía directa, es cuando el accionante advierte que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la ley o acto normativo impugnado.*

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.*

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

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



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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.*

9.3. A raíz de lo anterior, este tribunal constitucional estima que el Banreservas se encuentra legitimado para accionar en inconstitucionalidad. Esto porque se trata de una entidad con personalidad jurídica, creada mediante la Ley Orgánica del Banco de Reservas de la República Dominicana, núm. 6133, del quince (15) de febrero de mil novecientos sesenta y dos (1962), cuyas pretensiones con este proceso de control abstracto de constitucionalidad están ligadas a su naturaleza, en tanto se trata de una sociedad comercial que comporta una entidad de intermediación financiera con capital accionario exclusivamente público, cuyos intereses y derechos pudieran verse afectados por las disposiciones impugnadas, que le exigen cumplir con las normas de libre acceso a la información y de contrataciones públicas.

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 10. Cuestiones previas

10.1. Tal como se desprende del acto introductorio de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, el Banco de Reservas sostiene que, si bien su único accionista es el Estado dominicano, no forma parte de su estructura orgánica, no recibe fondos del presupuesto público, sus pasivos no constituyen crédito público y no ejerce funciones públicas ni provee servicios públicos, sino que, salvo por su particular composición accionaria, es igual al resto de las sociedades comerciales dedicadas a la intermediación financiera.

10.2. A pesar de lo anterior, el Banco de Reservas relata que, por la mera condición de ser el Estado su único accionista, está obligado a cumplir con la Ley núm. 200-04, y con la Ley núm. 340-06. Esta particularidad —argumenta— lo coloca en una situación desigual frente al resto de las entidades de intermediación financiera, de capital accionarial privado, recibiendo un trato diferenciado, por demás injustificado. Por esta razón, se considera discriminado y, por ello, sostiene que dichas normas quebrantan los principios de igualdad, de libertad de empresa, de iniciativa privada y de igualdad de tratamiento en la actividad empresarial respecto de una sociedad comercial con capital accionario público que se dedica a las actividades de intermediación financiera respecto de las demás empresas privadas dedicadas a la misma actividad mercantil.

10.3. En efecto, el artículo 1 de la Ley núm. 200-04, específicamente en sus literales d) y e), señala que:

*toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, [...] de todas las sociedades anónimas, compañías anónimas o compañías por acciones con participación estatal, incluyendo: [...]*

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



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

- d) *Empresas y sociedades comerciales propiedad del Estado;*
- e) *Sociedades anónimas, compañías anónimas y compañías por acciones con participación estatal[.]*

10.4. Por igual, el artículo 2 de la Ley núm. 340-06, en su numeral 5), dispone que *las empresas públicas no financieras y financieras están sujetas a las regulaciones previstas en dicha ley y sus reglamentos.*

10.5. Esta línea de argumentación del accionante nos permite clasificar las infracciones o vicios de constitucionalidad denunciados. Al respecto, hemos señalado en nuestra sentencia TC/0905/18 que:

*los vicios que dan lugar a la acción directa de inconstitucionalidad pueden ser de forma, de fondo y de competencia.*

- *Vicios de forma o procedimiento: son los que se producen al momento de la formación de la norma, y se suscitan en la medida en que esta no haya sido aprobada de acuerdo con la preceptiva contenida en la Carta Sustantiva, lo cual genera una irregularidad que afecta irremediablemente la validez y constitucionalidad de la ley [...].*
- *Vicios de fondo: se trata de los que afectan el contenido normativo de la disposición, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la Carta Sustantiva.*
- *Vicios de competencia: se suscitan cuando la norma ha sido aprobada por un órgano que no estaba facultado para hacerlo. Es decir, cuando una autoridad aprueba una ley, decreto, reglamento,*

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



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

*resolución o acto sin que ninguna disposición le asigne esta atribución o competencia para actuar de esa manera [...].*

10.6. En este caso, los vicios que el accionante enrostra a las disposiciones impugnadas son de fondo, pues considera que su contenido choca con la Constitución y es inconciliable con los principios de igualdad, de libertad de empresa, de iniciativa privada y de igualdad de tratamiento en la actividad empresarial, consagrados en los artículos 39, 50, 219 y 222.

10.7. Antes de valorar los méritos de fondo de la presente acción, conviene tener presente que la garantía objetiva de la Constitución se encuentra en la cláusula de supremacía que ella reconoce en su artículo 6, cuando puntualiza que *todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado, y que son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a [la] Constitución.*

10.8. Además, de conformidad con el principio rector de nuestra justicia constitucional, asentado en el artículo 7.7 de la Ley núm. 137-11, relativo a la inconvalecibilidad, *la infracción de los valores, principios y reglas constitucionales está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación.*

10.9. De hecho, el artículo 6 de la referida ley núm. 137-11 delimita aún más la cuestión, tras mencionar los escenarios en los cuales el Tribunal Constitucional puede determinar si la norma, acto u omisión atacada incurre en alguna infracción constitucional. Ese texto, sin más, dispone que:



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*[s]e tendrá por infringida la Constitución cuando haya contradicción del texto de la norma, acto u omisión cuestionado, de sus efectos o de su interpretación o aplicación con los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República Dominicana o cuando los mismos tengan como consecuencia restar efectividad a los principios y mandatos contenidos en los mismos.*

10.10. Por tanto, para asegurar la supremacía normativa de la Constitución sobre toda norma, acto u omisión producida en el ejercicio del poder público, la propia Constitución, en su artículo 185.1, delinea un marco jurídico general para que el Tribunal Constitucional, fundado en los postulados de nuestra justicia constitucional, ejerza el control de la constitucionalidad sobre dichos actos estatales y, a su vez, pueda expulsarlos del ordenamiento jurídico cuando estos, tras su escrutinio, resulten contrarios a la Constitución.

10.11. Así lo hemos juzgado al establecer que *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 (TC/0150/13)*. De ahí que, en consecuencia, no resulta ajeno a este proceso de justicia constitucional que la fundamentación de las infracciones o violaciones constitucionales imputadas a las disposiciones en cuestión consistan en su incompatibilidad con algunos valores, principios o reglas previstos en la Constitución.

10.12. En otro orden, antes de proseguir con el fondo, este tribunal constitucional considera, de entrada, que, respecto de la Ley núm. 200-04, el Banreservas realmente no ha accionado en inconstitucionalidad en contra de los

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículos 3, 4, 5 y 6, sino que su aparente inconformidad radica, exclusivamente, en el artículo 1 y sus literales d) y e). Esto porque, en resumen:

1. el artículo 3 se refiere a la obligatoriedad de que determinadas informaciones públicas —señaladas explícitamente en sus diez literales— estén sujetas, pues, a un régimen de publicidad permanente y actualizado;
2. el artículo 4 se refiere a la organización interna que debe existir para sistematizar, publicar y brindar la información que dicha ley establece con carácter obligatorio y de disponibilidad de actualización permanente, así como las informaciones que fueran requeridas en forma especial por los interesados;
3. el artículo 5 se refiere al uso de la informatización y sistemas de comunicación por internet, incluyendo páginas web, para garantizar un acceso directo del público a la información pública; y, por último,
4. el artículo 6 se refiere a la obligatoriedad de proveer la información contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soportes magnéticos o digitales o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenido por ella o que se encuentre en su posesión y bajo su control.

10.13. Si se ausulta bien, esos cuatro artículos —3, 4, 5 y 6— no hacen más que especificar algunas reglas a las cuales están sujetas las entidades mencionadas en el artículo 1. Por ello, la inconformidad del accionante con la Ley núm. 200-04 es que, por especificación de su artículo 1, deba cumplir con los artículos 3, 4, 5 y 6. Dicho de otra forma, si se declarara la inconstitucionalidad del artículo 1, particularmente sus literales d) y e), las entidades de referencia quedarían excluidas de cumplir con los artículos 3, 4, 5

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

y 6. De ahí que, respecto de la Ley núm. 200-04, nos referiremos exclusivamente a la constitucionalidad de su artículo 1, en cuanto a sus literales d) y e), que es la norma que vincula dicha ley a las sociedades comerciales que son propiedad del Estado o en las que tiene participación accionarial estatal. Lo anterior se dispone sin necesidad de hacerlo constar en la parte dispositiva de esta decisión.

#### **11. Fondo**

Dicho lo dicho, trataremos, en primer lugar, por su vinculación, el derecho fundamental a la igualdad y el principio de igualdad de tratamiento en la actividad empresarial (11.1). Por último, y también por su relación, abordaremos la libertad fundamental a la empresa y a la iniciativa económica privada (11.2).

##### **11.1. Sobre el derecho fundamental a la igualdad y el principio de igualdad de tratamiento en la actividad empresarial**

11.1.1. La igualdad es uno de los valores supremos y principios fundamentales sobre los cuales los constituyentes se inspiraron, rigieron y basaron para redactar y proclamar la Constitución dominicana. Junto con la dignidad humana, la libertad, el imperio de la ley, la justicia, la solidaridad, la convivencia fraterna, el bienestar social, el equilibrio ecológico, el progreso y la paz, así lo plasmaron en el preámbulo de nuestra Constitución. De ahí que la igualdad, junto con el resto, es un valor y principio que permea todas las disposiciones constitucionales.

11.1.2. Además, de manera puntual, la Constitución consagra a la igualdad como un derecho fundamental conforme a lo dispuesto en su artículo 39, con lo

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que, aunado a lo anterior, el constituyente dominicano le asigna la triple dimensión de valor supremo, principio y derecho fundamental. El texto constitucional la recoge de la manera siguiente:

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

- 1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;*
- 2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias;*
- 3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión;*
- 4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las*



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

*medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género;*

*5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.*

11.1.3. De hecho, la igualdad viene reconocida como un valor que rige incluso en otros derechos fundamentales e impacta en otras disposiciones de orden constitucional. Así se desprende cuando la Constitución habla de la protección de las personas con discapacidad (artículo 58), derecho al trabajo (artículo 62.1), derecho a la educación (artículo 63), derecho a la cultura (artículo 64.2), la tutela judicial efectiva y debido proceso (artículo 69.4), principios de la Administración Pública (artículo 138), defensa pública (artículo 176), partidos políticos (artículo 216.2) y el régimen tributario (artículo 243).

11.1.4. Dado el caso concreto, también cobra especial importancia en el tratamiento de la actividad empresarial. El artículo 221 de la Constitución así lo dispone:

*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**

11.1.5. Este tribunal constitucional ha tenido la oportunidad de referirse a la igualdad en múltiples ocasiones. Hemos dicho que *el principio de igualdad se expresa a través del derecho a recibir un trato igualitario frente a la identidad de circunstancias* (TC/0100/13). Esto se traduce, para la autoridad legislativa, en una *obligación de tratar idénticamente situaciones análogas, y solo hacerlo de forma diferente cuando no se asimilen[;] situación que queda expresada en el apotegma tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales* (TC/0163/13). Implica que,

*[d]e una parte, el principio de igualdad opera frente al legislador a fin de evitar la configuración de supuestos de hecho de la norma que comporten un tratamiento distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentren en la misma situación. De otra parte, la igualdad ante la ley obliga a que esta sea aplicada de modo igual a todos aquellos que se encuentran en la misma situación, sin que el órgano aplicador del derecho pueda establecer diferencia alguna en razón de las personas, o de circunstancias que no sean precisamente las presentes en la norma.* (TC/0299/17)

11.1.6. Lo hemos afirmado en términos similares:

*El principio de igualdad configurado en el artículo 39 de la Constitución implica que todas las personas son iguales ante la ley y como tales deben recibir el mismo trato y protección de las instituciones y órganos públicos. Este principio, junto a la no discriminación, forma parte de un principio general que tiene como fin proteger los derechos fundamentales de todo trato desigual fundado en un acto contrario a la razón o cuando no existe una relación de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin que se persigue. El desarrollo de este principio*

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*ha permitido elaborar una doctrina tendente a graduar situaciones concretas en las que puede admitirse trato diferente en circunstancias tales que el trato igual conduciría a una desigualdad, es decir, los supuestos en los que se admite una discriminación positiva. Fuera de estas situaciones que encuentran justificación en la necesidad de preservación del propio principio de igualdad y no discriminación, no resulta admisible que desde los órganos públicos se practique un tratamiento desigual e injustificado. (TC/0119/14)*

11.1.7. En ese sentido, en principio, *no se permite regulación diferente entre supuestos iguales o análogos, pero sí prescribe diferente regulación a supuestos distintos (TC/0600/14)*. Al respecto, en esta última sentencia a la que hemos hecho referencia, hicimos nuestro el criterio del Tribunal Constitucional de España en cuanto al principio de igualdad, respecto a que:

*a) no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del art. 14 de la Constitución [española, sobre la igualdad ante la ley], sino que dicha infracción la produce s[o]lo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable; b) el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional; c) el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino s[o]lo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados; d) por último, para que la diferenciación*



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

*resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable[,] además[,] que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos (STC 76/1990).*

11.1.8. En igual sentido, en la Sentencia TC/0337/16 hicimos nuestro un criterio de la Corte Constitucional de Colombia, que en esta ocasión transcribimos con mayor extensión:

*[A] partir de la famosa formulación aristotélica de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, la doctrina y la jurisprudencia se han esforzado en precisar el alcance del principio general de igualdad —al menos en su acepción de igualdad de trato— del cual se desprenden dos normas que vinculan a los poderes públicos: por una parte[,] un mandamiento de tratamiento igual que obliga a dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente[. D]el mismo modo[,] el principio de igualdad también comprende un mandato de tratamiento desigual que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones diferentes. Sin embargo, este segundo contenido no tiene un carácter tan estricto como el primero, sobre todo cuando va dirigido al Legislador, pues[,] en virtud de su reconocida libertad de configuración normativa, [e]ste no se encuentra obligado a la creación de una multiplicidad de regímenes jurídicos atendiendo todas las diferencias[. P]or el contrario[,] se admite que[,] con el objeto de*

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*simplificar las relaciones sociales[,] ordene de manera similar situaciones de hecho diferentes[,] siempre que no exista una razón suficiente que imponga la diferenciación.*

*Esos dos contenidos iniciales del principio de igualdad pueden[,] a su vez[,] ser descompuestos en cuatro mandatos: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes (C-250/12).*

11.1.9. Es en esa tesitura que precisamos: *la existencia de normas jurídicas distintas para situaciones jurídicas diferentes o diferenciación normativa [...] no implica discriminación ni desigualdad si su aplicación envuelve un carácter erga omnes, y no persigue crear ventajas individuales (TC/0060/14).*

11.1.10. En consonancia con todo lo anterior, nuestro homólogo colombiano ha aplicado un test de igualdad con el propósito de examinar cuándo se viola este derecho fundamental. Ha dicho que:

*lo primero que debe advertir el juez constitucional es si, en relación con un criterio de comparación, [...] las situaciones de los sujetos bajo revisión son similares. En caso de que encuentre que son claramente*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*distintas, no procede el test de igualdad; [...] Si resulta procedente el juicio de igualdad, deberá analizarse la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado que consagra la norma censurada, destacando los fines perseguidos por el trato disímil, los medios empleados para alcanzarlos y la relación entre medios y fines (C-748/09).*

11.1.11. Este tribunal constitucional, en una de sus primeras sentencias (TC/0033/12) hizo suyo este criterio, y más adelante especificó que *los criterios del test deben concurrir en su totalidad para establecer si una norma jurídica es razonable.*

11.1.12. En efecto, tal como indicamos, el primer filtro del test de igualdad supone un análisis de comparación entre los sujetos bajo revisión. Si respecto del criterio de comparación, no hay similitud de realidades, hechos o circunstancias, el test de igualdad se cae, y el trato *distinto* que aplica la ley a quien afirma estar siendo discriminado, en principio, se justificaría. Sin embargo, si los sujetos están en una misma situación, es necesario analizar por qué la norma aplica un trato distinto. De ahí la necesidad de agotar el resto de los filtros.

11.1.13. En este caso, la accionante sostiene que, en tanto sociedad comercial que comporta una entidad de intermediación financiera con capital accionarial exclusivamente público, está en una situación similar al resto de las entidades de intermediación financiera y que, por tanto, el trato dado lo mismo por la Ley núm. 200-04 que por la Ley núm. 340-06 es discriminatorio. En suma, sostiene que las sociedades comerciales que son propiedad del Estado dominicano o que tienen composición accionarial estatal y que no reciben fondos del presupuesto público ni ejercen funciones públicas ni prestan

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

servicios públicos no están en una situación distinta a las sociedades comerciales de capital meramente privado, y que, por ello, no deben verse sujetas a las normas de libre acceso a la información pública y de compras y contrataciones públicas.

11.1.14. Este tribunal constitucional discrepa de la argumentación vertida por el accionante. Por el contrario, consideramos que las sociedades comerciales que son propiedad del Estado o que tienen capital accionario estatal no comparten la misma realidad y circunstancia que las sociedades comerciales puramente privadas. En estas últimas, el incentivo es esencialmente privado, capitalista y lucrativo, mientras que en las empresas estatales hay un componente público, social y orientado al interés general. Aunque volveremos sobre esto más adelante, nótese que el artículo 219 constitucional especifica bajo cuáles fines u objetivos es que el Estado puede ejercer una actividad empresarial, independientemente sea por cuenta propia o en asociación con el sector privado, a saber: *para asegurar el acceso de la población a bienes y servicios básicos y promover la economía nacional.*

11.1.15. De hecho, ya hemos indicado que:

*hay que tener en cuenta que la incursión del Estado en la actividad comercial responde a la satisfacción de servicios de interés general[,] a diferencia de la visión principalmente lucrativa de la empresa privada[,] y los dineros que impulsan estas actividades, como su nombre lo indica, son públicos, es decir, de todos[.] (TC/0185/22)*

11.1.16. Si bien ambas —las privadas y las públicas— son sociedades comerciales y, por esa razón —por el componente empresarial— están en una posición similar, no menos cierto es que su distinción —esto es, que el Estado

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



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

sea socio o accionista de una, cuando no único socio o accionista, como es el caso de la accionante— es tan relevante y significativa que permite que la ley cree tratos diferenciados entre ambas. Están, en efecto, en una situación y contexto particular diferente que comporta una distinción objetiva.

11.1.17. Ahora bien, este tribunal constitucional, al referirse a las empresas públicas, ha dicho que:

*[L]a empresa pública se concibe, en general, como una entidad unitaria, organizada como una persona jurídica de derecho privado, con patrimonio propio —mixto o estatal—, legalmente creada para efectuar actividades comerciales, industriales o financieras, la cual se encuentra sometida a las mismas regulaciones que las empresas privadas. (...) [E]n vista de que las empresas públicas constituyen una especie de incursión del capital estatal en un rubro determinado de la economía de libre mercado, deben recibir el mismo tratamiento que sus competidoras naturales, o sea, las empresas de capital exclusivamente privado; principio que incluso figura previsto como mandato constitucional en el artículo 221[.] (TC/0411/18)*

11.1.18. En efecto, el artículo 221 de la Constitución subraya que la actividad empresarial, pública o privada, recibe el mismo trato legal (énfasis es nuestro). Sin embargo, cabe precisar que la igualdad de trato que contempla nuestra Constitución respecto de la *actividad empresarial* privada y pública debe entenderse como una disposición protectora del libre mercado y de la iniciativa privada sobre la que se apoya el régimen económico y financiero de República Dominicana; es decir, como una prohibición general de dar, por esta simple razón, privilegios y tratos preferenciales a las empresas públicas por encima de las privadas, que son las que quedarían en una evidente situación de

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desventaja competitiva ante la posición predominante del Estado, capaz de fácilmente influir en el mercado y los precios, salvo por las excepciones que traza el propio artículo 221 en su parte final y el resto del cuerpo constitucional. En ese sentido, hemos precisado que *el trato legal a que se refiere el artículo 221 de la Constitución está relacionado con la norma relativa al desarrollo de la actividad comercial en sí* (TC/0185/22; énfasis es nuestro).

11.1.19. En consonancia con ello, el artículo 15 de la Ley sobre la Defensa de la Competencia, núm. 42-08, detalla lo siguiente:

*El Estado no adoptará ni mantendrá, respecto de las empresas públicas ni de aquellas a las que otorgare delegaciones por cualquier forma contractual, ninguna medida que pudiere crear injustificadamente barreras al mercado o que genere la posibilidad de competir deslealmente en el mercado.*

11.1.20. Lo anterior supone que la actividad empresarial pública y privada debe someterse a las mismas reglas *comerciales* del libre mercado para evitar que el Estado, en su incursión en la economía como empresa pública, provoque desequilibrios irrazonables a la libertad de empresa, a la iniciativa privada y a la competencia libre y leal al recibir un trato privilegiado. Esto no significa, en modo alguno, que las empresas públicas son iguales a las privadas que comparten una misma realidad, circunstancia o situación, o que deban ser tratadas exactamente como iguales. El trato igualitario al que se refiere nuestra Constitución en su artículo 221 es —subrayamos— respecto de la *actividad comercial*; de ahí que esta particularidad —reiteramos— justifica que el legislador —sin inmiscuirse en la *actividad comercial* que sí debe ser igual— les dé un tratamiento diferenciado, en la medida que están en situaciones, contextos, realidades, diferentes.

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

11.1.21. En vista de todo lo anterior, es verificable que no se supera en la especie el primer filtro del test de igualdad; por tanto, este se cae y no procede continuar con los demás pasos del indicado test, desechando este planteamiento del accionante. Por ello, habiendo determinado que, respecto de las empresas públicas y sociedades comerciales con participación accionarial estatal, el artículo 1 de la Ley núm. 200-04 y el artículo 2 de la Ley núm. 340-06 no transgreden el derecho fundamental a la igualdad ni el principio de tratamiento igualitario en la actividad empresarial, consagrados en los artículos 39 y 221 de la Constitución, ha lugar a desestimar este aspecto de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa y, en efecto, referirnos, a continuación, a la libertad de empresa y la iniciativa privada.

### **11.2. Sobre la libertad fundamental a la empresa e iniciativa económica privada**

Antes de avanzar en el análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas desde el prisma de la libertad fundamental a la empresa y la iniciativa económica privada de acuerdo a las infracciones constitucionales imputadas por el accionante, estimamos propicio abrir un breve paréntesis y referirnos a la naturaleza de la actividad empresarial desempeñada por las entidades públicas de intermediación financiera, en este caso del Banco de Reservas, a los fines de determinar el rol que estas desempeñan dentro del sistema monetario y financiero dominicano y, en consecuencia, su sujeción o no a las reglas de control, transparencia y publicidad que imponen las leyes ahora impugnadas a las empresas públicas propiedad del Estado dominicano o con capital accionarial estatal.



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

**11.2.1 Breves notas sobre la naturaleza de la actividad empresarial del Banco de Reservas [cambio del precedente TC/0185/22, del veintiuno (21) de julio de dos mil veintidós (2022)]**

11.2.1.1 Resulta evidente que, con la acción directa de inconstitucionalidad presentada por el Banco de Reservas, dicha institución pretende que por la vía del control directo y abstracto este Tribunal o bien declare no conforme con la Constitución las normas impugnadas —artículo 1, literales d) y e) de la Ley núm. 200-04 y artículo 2, numeral 5), de la Ley núm. 340-06 —, o bien establezca —mediante una de las modalidades de sentencias atípicas permitidas en la Ley núm. 137-11— que tales normas no aplican para el caso de órganos y entidades autónomas ni para las sociedades comerciales públicas regidas por el derecho privado que constituyen entidades de intermediación financiera en ejercicio de actividades privadas y sin ostentar potestades públicas ni recibir fondos públicos; o siempre que no se traten de sociedades comerciales de intermediación financiera que no ejercen funciones públicas ni reciben fondos públicos.

11.2.1.2 Conviene iniciar por recuperar los términos del precedente asentado en la Sentencia TC/0185/22 (páginas 42 y 43, numeral 11.13), allí, este colegio constitucional estableció el criterio de que la Ley núm. 200-04 resultaba aplicable para el Banco de Reservas, esencialmente, en virtud de la calidad de entidad autónoma del Estado contenida en su ley orgánica núm. 6133 de 1962, para lo cual estableció lo siguiente:

*11.13. Ahora bien, atendiendo a la naturaleza de la empresa, es la propia Ley Orgánica del BANRESERVAS, Ley núm. 6133, el diecisiete (17) de diciembre de mil novecientos sesenta y dos (1962), la que le da la forma jurídica de entidad autónoma del Estado y, por tanto, bajo esta*

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*configuración debe comportarse conforme a las características que nuestro ordenamiento jurídico precisa para este tipo de entidades del Estado. En este sentido, hay que tener en cuenta que la incursión del Estado en la actividad comercial responde a la satisfacción de servicios de interés general a diferencia de la visión principalmente lucrativa de la empresa privada y los dineros que impulsan estas actividades, como su nombre lo indica, son públicos, es decir, de todos, por lo que, cualquier persona tendría derecho a pedir información sobre su disposición con las limitaciones que establecen las leyes. Para el caso concreto, ni la Ley núm. 183-02, ni la Ley núm. 200-04 y, ni su ley orgánica, establecen limitaciones en este sentido.*

11.2.1.3 Sin embargo, por los motivos que presentamos a continuación, esta corporación procederá a variar este precedente y, en efecto, cambiar su criterio respecto del sometimiento del Banco de Reservas al régimen de transparencia y publicidad de la información recogido en la Ley núm. 200-04 por tratarse de una entidad pública de intermediación financiera que no recibe fondos públicos. Lo anterior, en cumplimiento con lo establecido lo mismo en el artículo 31 que en su párrafo I, ambos de la Ley núm. 137-11, que establece:

*Decisiones y los precedentes. Las decisiones del Tribunal Constitucional son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado.*

*Párrafo I- Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose de su precedente, debe expresar en los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión las razones por las cuales ha variado su criterio.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.2.1.4 Sobre lo anterior, no es ocioso recordar que en la Sentencia TC/0101/22, a propósito de la motivación para llevar a cabo el cambio de un precedente constitucional, indicamos lo siguiente:

*Previo a detallar concretamente las razones que justifican la variación del criterio jurisprudencial descrito, es importante que este tribunal reitere su capacidad para realizar un cambio de precedente. Esta precisión se hace necesaria, pues el artículo 184 de la Constitución de la República dispone que las decisiones de este tribunal son [...] definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado, por lo que la regla es, en principio, que esta corporación constitucional siga y respete sus precedentes.*

*Como se ha adelantado, este tribunal puede separarse de los criterios que ha asumido en decisiones anteriores, haciendo aplicación de una facultad que ha sido también llamada overruling. Esto sucede, como fue establecido la Sentencia TC/0356/20, del veintinueve (29) de diciembre de dos mil veinte (2020), cuando [...] un órgano jurisdiccional con la atribución y facultad de sentar precedentes abandona su antigua interpretación sobre un tema y asume en lo posterior un nuevo criterio jurídico, que fue justamente lo efectuado por esta corporación.*

11.2.1.5 Además, sobre la vigencia y valor de las normas jurisprudenciales esta corporación constitucional ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores precisando lo siguiente:

*El valor de la continuidad del criterio jurisprudencial radica en que la variación del mismo, sin una debida justificación, constituye una*

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*violación a los principios de igualdad y de seguridad jurídica [...]; [...] lo anterior no implica que el criterio jurisprudencial no pueda ser variado, sino que cuando se produzca dicho cambio el mismo debe ser motivado de manera adecuada, lo cual implica exponer las razones que justifican el nuevo criterio (Sentencia TC/0094/13 —reiterado en TC/0182/19 y TC/0188/21—).*

11.2.1.6 En efecto, cuando este tribunal estableció que al Banco de Reservas le eran aplicables las disposiciones de la Ley núm. 200-04 lo hizo únicamente considerando su carácter de *entidad autónoma del Estado* que le da a esta institución su ley orgánica núm. 6133. Sin embargo, para forjar tal criterio el Tribunal no tomó en cuenta ni las disposiciones contenidas en el artículo 141 de la Constitución de la República ni las disposiciones de la Ley núm. 247-12, Orgánica de Organización de la Administración Pública, que son las que establecen los parámetros y las condiciones que determinan si un ente público o de patrimonio público tiene o no la forma jurídica de entidad autónoma del Estado, lo cual atiende no sólo a la simple categorización dada por la ley, sino a una serie de factores, que —como veremos— resultan indispensables para que tal forma jurídica se consolide.

11.2.1.7 Por otro lado, en lo que atañe a la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera, en la parte motiva de la aludida sentencia TC/0185/22, se hace referencia a sus postulados de manera lacónica en dos ocasiones, a saber: a) en el apartado 11.12 de la página 42, para decir que: *...todas las entidades financieras, públicas y privadas* están reguladas por esa normativa y sometidas a la Administración Monetaria y Financiera del Estado Dominicano; y b) en el apartado 11.13, transcrito en parte anterior, para decir que la aludida ley núm. 183-02 no establece limitaciones al derecho de información consagrado por la Ley núm. 200-04.

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

11.2.1.8 La Sentencia TC/0185/22 da por sentado, sin ahondar en el contenido abstracto de la normativa aplicable a la especie bajo estudio, que la Ley núm. 183-02 no establece limitaciones al derecho de información contenido en la Ley núm. 200-04. Tal afirmación obedece a que, ciertamente, la Ley núm. 183-02 no contiene ninguna disposición expresa en el sentido de que la Ley núm. 200-04 resulta inaplicable a las entidades públicas de intermediación financiera, obviando que tal impedimento es el resultado lógico del contenido de varias de las normas de la Ley núm. 183-02 y el sector que esta regula, tal como se explicará más adelante.

11.2.1.9 Y no es que las sociedades comerciales con capital accionarial exclusivamente público, como sucede con el accionante, Banco de Reservas, no estén sujetos a normas de transparencia y publicidad, sino que, en su calidad de entidad de intermediación financiera, esas normas están sometidas a un régimen distinto y especial contenido en las normas y regulaciones del sistema monetario y financiero, cuyo control es ejercido por la Junta Monetaria, la Superintendencia de Bancos y el Banco Central, como autoridades rectoras de ese sector. De ahí, pues, que todas las regulaciones, controles y supervisiones necesarias a las que deben estar atadas las empresas públicas de intermediación financiera en aras de garantizar un estándar verídico de transparencia y publicidad quedan debidamente cubiertas.

11.2.1.10 Es preciso señalar que si bien el artículo 2 de la Ley núm. 6133, como el artículo 6.III de la Ley núm. 494-06, del veintisiete (27) de diciembre del dos mil seis (2006), de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda, establecen que esta institución es una entidad autónoma del Estado, con patrimonio propio e investida de personalidad jurídica; tal disposición legal no puede ser leída e interpretada de forma aislada a la Constitución, su ley orgánica y las normas que regulan la intermediación financiera en el mercado local a los

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

finés de hacer oponible a instituciones de esta naturaleza un régimen de transparencia que le es incompatible de acuerdo a su propensión.

11.2.1.11 En ese tenor, es importante tomar en cuenta, que con posterioridad a las aludidas leyes se han promulgado otras legislaciones que inciden directamente en el carácter de entidad autónoma del Estado que le atribuyen las referidas leyes al Banco de Reservas. A saber:

- Ley núm. 247-12 Orgánica de la Administración Pública promulgada el nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), y
- La Ley núm. 183-02 Monetaria y Financiera promulgada el veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002).

11.2.1.12 En lo atinente a la Ley núm. 247-12, resulta oportuno examinar el contenido de sus artículos 6, 42, 50, 51 y 52, que son los que se encargan de establecer el concepto y las características que deben tener los entes y organismos autónomos y descentralizados del Estado para ser considerados como tales:

*Artículo 6.- Entes y órganos administrativos. La Administración Pública está conformada por entes y órganos administrativos. Constituyen entes públicos, el Estado, el Distrito Nacional, los municipios, los distritos municipales y los organismos autónomos y descentralizados provistos de personalidad jurídica de derecho público, titulares de competencias y prerrogativas públicas. Los órganos son las unidades administrativas habilitadas a ejercer en nombre de los entes públicos las competencias que se les atribuyen.*

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Artículo 42.- Régimen de derecho público. Salvo que la ley establezca lo contrario, los organismos descentralizados funcionalmente estarán regidos por el derecho público. La personalidad de derecho público es incompatible con una actividad lucrativa industrial o comercial, salvo que la ley autorice su ejercicio a título accesorio y complementario de la misión principal. En tal caso, la actividad permanecerá regida por el derecho público.*

*Artículo 50.- Concepto. Los organismos autónomos y descentralizados son entes administrativos provistos de personalidad jurídica de derecho público o privado, distinta de la del Estado y dotados de patrimonio propio, autonomía administrativa, financiera y técnica, con las competencias o atribuciones específicas que determine la ley que los crea.*

*Artículo 51.- Requisitos de creación de un organismo autónomo y descentralizado. La ley que cree un organismo autónomo y descentralizado del Estado contendrá: 1. El señalamiento preciso de su misión, competencias y actividades a su cargo; 2. La autonomía y prerrogativas que se le otorgan; 3. La descripción de la integración de su patrimonio y de sus fuentes ordinarias de ingresos; 4. Su estructura organizativa interna a nivel superior, con indicación de sus órganos administrativos y el señalamiento de su jerarquía y atribuciones; 5. Los mecanismos particulares de control de tutela que ejercerá el ministerio u órgano de adscripción respectivo; 6. Los demás requisitos que exija la presente ley.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Artículo 52.- Adscripción y control de tutela. Todo ente descentralizado funcionalmente estará adscrito al ministerio que sea rector del sector de políticas públicas afines a su misión y competencias. El órgano de adscripción ejercerá el respectivo control de tutela sobre los entes públicos descentralizados que le estén adscritos, con el propósito de garantizar la coherencia política de la acción de gobierno, bajo el principio de unidad de la Administración Pública.*

11.2.1.13 Oportuna es la ocasión para dejar constancia de que tales preceptos de la Ley núm. 247-12 comportan la materialización de la reserva legal prevista en la cláusula contenida en el artículo 141 de la Constitución dominicana:

*Organismos autónomos y descentralizados. La ley creará organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector. La ley y el Poder Ejecutivo regularán las políticas de desconcentración de los servicios de la administración pública.*

11.2.1.14 En efecto, a partir de lo anterior es ostensible que uno de los elementos cardinales exigidos por el legislador a los fines de que una institución sea considerada ente público es que, conforme el artículo 6 de la Ley núm. 247-12, ostente personería jurídica y, además, sea titular de competencias y prerrogativas públicas; es decir, que ostente facultades que le son inmanentes a los entes y órganos públicos a los cuales les corresponde ejercer potestades estatales.



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

11.2.1.15 Desde este punto de vista, el Banco de Reservas, a la luz del régimen de derecho público no debe ser considerado como un ente público, ya que no tiene ninguna competencia ni prerrogativa pública ni realiza acciones que constituyan, propiamente, una función de la Administración Pública, sino que se trata de una sociedad comercial con capital accionario estatal dedicada a la prestación del servicio privado de intermediación financiera bajo el canon del sistema monetario y financiero vigente. Dicho de otro modo, la actividad a la que se dedica el Banco de Reservas —en tanto entidad pública de intermediación financiera— es de tipo esencialmente comercial y lucrativo, y, por tanto, incompatible con los rasgos que esboza la personalidad de derecho público desprendida del artículo 42 de la Ley núm. 247-12.

11.2.1.16 De la lectura sistemática del artículo 51 de la Ley núm. 247-12, la misión del Banco de Reservas y un vistazo paralelo a las actividades a que se dedica, las prerrogativas que tiene, la forma en que está integrado su patrimonio, sus fuentes ordinarias de ingreso —que no se nutren del presupuesto nacional—, su estructura orgánica interna a nivel superior, los órganos encargados de su administración y, sobre todo, los mecanismos particulares de control de tutela a que dicha entidad de intermediación financiera se encuentra sometida, salta a la vista que no podemos —ni debemos— concebirla ni como un ente ni como un organismo autónomo del Estado, en los términos y condiciones establecidos por la Constitución en su artículo 141 y por la Ley núm. 247-12, en sus artículos 6, 42, 51 y 52. Por el contrario, a partir de la promulgación de la citada ley, el Banco de Reservas debe asimilarse a una sociedad comercial de capital accionario público dedicada a la intermediación financiera, más que a un ente u órgano autónomo del Estado en los términos que lo concibe el derecho público; es decir, debemos categorizarle como una entidad pública de intermediación financiera que no recibe fondos públicos para el desarrollo de sus actividades mercantiles, que es lo que en efecto es.

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.2.1.17 Además, aunado a lo anterior está el hecho de que el Banco de Reservas no cumple con las condiciones propias de los entes y órganos públicos que ejercen u ostentan potestades administrativas, dictando actos administrativos y gozando de los privilegios o prerrogativas comunes a estos sujetos de derecho público, como habitualmente son la autotutela y la inembargabilidad, entre otros.

11.2.1.18 Adicionalmente, en los términos exigidos por el artículo 52 de la Ley núm. 247-12, el Banco de Reservas, en su condición de entidad de intermediación financiera, no se encuentra subordinado a ningún ministerio que rija las políticas públicas afines a su misión y competencias, ya que todo lo inherente a su fuero lo rigen su ley orgánica núm. 6133 y la Ley núm. 183-02, al tiempo que su actividad queda bajo la supervisión y control de la autoridad monetaria y financiera que es totalmente independiente de la administración del Estado, en tanto que no es ni pertenece a ninguno de los ministerios existentes.

11.2.1.19 En contraste al desarrollo anterior, sobre la Ley núm. 183-02, conviene señalar que en sus artículos 38.a), 55.c), 73 y 86.b), se establece lo siguiente:

### *Artículo 38. Normas Societarias.*

*a) Forma de Sociedad. Los Bancos Múltiples y las Entidades de Crédito se constituirán necesariamente en forma de compañías por acciones que se regirán por las disposiciones de esta Ley y sus Reglamentos. Las disposiciones del Código de Comercio en materia de compañías por acciones, para los efectos de esta Ley, sólo serán aplicables en lo que no esté expresamente dispuesto en la misma.*



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

*Artículo 55. De la Gobernabilidad Interna.*

*De acuerdo con los requerimientos mínimos que se establezcan reglamentariamente, las entidades de intermediación financiera deben contar con adecuados sistemas de control de riesgos, mecanismos independientes de control interno y establecimiento claro y por escrito de sus políticas administrativas.*

*(...),*

*c) Control Interno. Las entidades de intermediación financiera mantendrán un sistema de control interno adecuado a la naturaleza y escala de sus actividades, que incluya disposiciones claras y definidas para la delegación de poderes, el régimen de responsabilidad y las necesarias separaciones de funciones con el correspondiente código de ética y de conducta. Tales controles deberán ser fiscalizados por un Auditor Interno.*

*Artículo 73. De las Entidades Públicas de Intermediación Financiera. A los fines de esta Ley se entiende por Entidades Públicas de Intermediación Financiera, aquellas que realicen intermediación financiera y cuyo accionista mayoritario sea el Estado. La regulación y supervisión de estas Entidades Públicas de Intermediación Financiera se llevará a cabo por la Administración Monetaria y Financiera. Tales entidades quedarán sujetas a la aplicación de esta Ley y sus respectivas leyes orgánicas en aquellos asuntos propios de su naturaleza pública y, en lo que sea pertinente, a las operaciones y normas aplicables a los Bancos Múltiples y a las Entidades de Crédito. La Junta Monetaria dictará un régimen transitorio para estas entidades mediante Reglamento al efecto, el cual establecerá los aspectos de esta Ley*



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

*aplicables a dichas instituciones. Las Entidades Públicas de Intermediación Financiera podrán acceder a las facilidades del Banco Central en su condición de prestamista de última instancia, con base a las mismas reglas aplicables a las entidades de intermediación financiera privadas, una vez se encuentren cumpliendo con el régimen transitorio que le establezca la Junta Monetaria. Se exceptúa de la aplicación de este Artículo al Banco Nacional de la Vivienda creado al amparo de la Ley 5894 de fecha 12 de mayo del 1962.*

*Artículo 86. Adaptación de las Entidades de Intermediación Financiera. Las entidades de intermediación financiera se adaptarán a lo dispuesto en esta Ley conforme se detalla a continuación:*

*(...)*

*b) Entidades Públicas de Intermediación Financiera. Las Entidades Públicas de Intermediación Financiera se adaptarán a las disposiciones de esta Ley, en particular las estipuladas en el Artículo 73, en un plazo de cinco (5) años contados a partir de la aprobación del Reglamento correspondiente. (...).*

11.2.1.20 Conforme lo establece el artículo 86.b) de la Ley núm. 183-02, el Banco de Reservas, en su innegable condición de entidad pública de intermediación financiera, contó con un plazo de cinco (5) años para adaptarse a las disposiciones de la referida ley. Lo cual implica el cumplimiento de las previsiones del artículo 38.c) de la misma norma que ordena a todos los bancos múltiples y las entidades de crédito se constituyan, necesariamente en forma de compañías por acciones. Así, pues, la Ley Orgánica núm. 6133, hoy en día, únicamente vale para concederle personería jurídica y establecer los mecanismos concernientes a la conformación de su organización interna. Es

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



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

decir que dicha normativa —en tanto regula una entidad de intermediación financiera de capital accionario público— se asimila a lo que serían los estatutos de cualquier entidad de intermediación financiera que, al tiempo de otorgarle esa personería jurídica, disponen la manera y forma como se conforman sus órganos de dirección y su capital accionario y todo otro aspecto de su vida social, los que —en cualquier caso— deberán ceñirse a las disposiciones contenidas en la normativa monetaria y financiera.

11.2.1.21 La Ley Orgánica núm. 6133 ha pasado, en consecuencia, a ser uno de los mecanismos de control interno a los que se refiere el artículo 55.c) de la Ley núm. 183-02, antes transcrito.

11.2.1.22 Por último, cuando el artículo 73 de la Ley núm. 183-02 ordena que la regulación y supervisión de las entidades públicas de intermediación financiera, como el Banco de Reservas, se llevará a cabo por la Administración Monetaria y Financiera, está concibiendo un modelo que es ajeno y distinto al diseñado para los entes, órganos y organismos autónomos y descentralizados del Estado de cuya vigilancia se encarga a los ministerios más afines al sector de su competencia conforme al artículo 141 constitucional; pues el régimen monetario y financiero compuesto y administrado por la Junta Monetaria, el Banco Central y la Superintendencia de Bancos, no es —ni pertenece a— ningún ministerio, sino que se trata de entes constitucionales autónomos que responden a una fisonomía y dinámica distinta.

11.2.1.23 Es preciso señalar, además, que la regulación del sistema monetario y financiero ha sido colocada, por nuestra Constitución, en manos de la Junta Monetaria como órgano constitucional autónomo y extra poder, según lo prevé el artículo 223, que establece lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Regulación del sistema monetario y financiero. La regulación del sistema monetario y financiero de la Nación corresponde a la Junta Monetaria como órgano superior del Banco Central.*

11.2.1.24 De ahí, pues, que es a la Junta Monetaria a quien competen estos asuntos como máximo organismo de la regulación del sector bancario, monetario y financiero, en el que se incluye, por supuesto, a las entidades públicas de intermediación financiera. Teniendo presente que este ámbito los bienes jurídicos que se salvaguardan son el crecimiento, el desarrollo y la estabilidad económica y financiera; todo, en un entorno de competitividad, eficiencia y libre mercado, y la protección de los derechos de los consumidores.

11.2.1.25 En adición a lo anterior, cuando el artículo 73 de la Ley núm. 183-02, dispone que *tales entidades quedarán sujetas a la aplicación de esta Ley y sus respectivas leyes orgánicas en aquellos asuntos propios de su naturaleza pública* se está consagrando, de una parte, que las entidades públicas de intermediación financiera, renglón dentro del cual cae el Banco de Reservas, están sometidos al orden y fiscalización establecido en esa ley especial y que sus leyes orgánicas aplican únicamente para la regulación de control interno de esa entidad en particular.

11.2.1.26 Por otro lado, en este punto de la argumentación resulta relevante evidenciar que la Ley núm. 183-02 contiene disposiciones especiales que procuran asegurar el funcionamiento eficiente del sistema monetario y financiero. Basta, como muestra, echar una mirada a su artículo 56.b), donde se precisa:



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

*Sistema de Información de Riesgos, Secreto Bancario y Cuentas Abandonadas.*

*(...),*

*b) Obligación de Confidencialidad. (Modificado por el artículo 362, de la Ley No. 249-17, que modifica la Ley No. 19-00 del Mercado de Valores de la República Dominicana). Las entidades de intermediación financiera y los participantes del mercado de valores, en atención a las buenas prácticas y usos bancarios o financieros, tienen la obligación legal de mantener la confidencialidad sobre las captaciones, inversiones, y demás operaciones financieras que realicen con el público, que revelen la identidad de sus clientes o los detalles de las transacciones. Sólo podrán proporcionar informaciones personalizadas o desagregadas sobre dichas operaciones a su titular o a la persona que éste autorice expresamente, por cualesquiera de los medios fehacientes admitidos en Derecho.*

*Lo dispuesto anteriormente, se entiende sin perjuicio de la información que deba suministrarse a la Administración Tributaria, la Unidad de Análisis Financiero, el Banco Central, la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Valores, en el ámbito de sus respectivas competencias o en virtud de normas legales, tratados internacionales o en cumplimiento de acuerdos de intercambio de información.*

*Dichas instituciones podrán solicitar informaciones de manera directa, caso por caso, en forma agregada o desagregada, sin autorización judicial previa, o a través de la Superintendencia de Bancos o de Valores, debiendo ser respondidas en un plazo no mayor de diez (10) días laborables, por la entidad regulada a la que les fueren requeridas*



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

*o en el plazo dispuesto por la autoridad requirente en función de la urgencia, especificidad, antigüedad y volumen de la información requerida.*

*Los tribunales podrán ordenar la entrega, de manera directa, de la información bancaria o financiera que resulte necesaria en el conocimiento de los casos de cualquier naturaleza que ventilen.*

*El Ministerio Público, previa autorización judicial, podrá requerir información de manera directa a las entidades de intermediación financiera o a los participantes del mercado de valores, a través de la Superintendencia de Bancos o de Valores, según corresponda.*

*La obligación de confidencialidad no impedirá la remisión de la información que precisen el Banco Central y las Superintendencias de Bancos o de Valores, en el ámbito de sus respectivas competencias, en la forma que reglamentariamente se determine. La violación al deber de confidencialidad en los términos de este artículo, así como la negativa a entregar la información legalmente requerida, será castigada conforme a las disposiciones del Código Penal sobre secreto profesional y las leyes especiales sobre la materia de que se trate. El retardo en la entrega de la información requerida será sancionado conforme a las disposiciones de las leyes sectoriales que rijan la materia.*

*Lo dispuesto en el presente artículo, aplica también para las demás entidades del mercado financiero que realicen o registren operaciones con el público (...).*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.2.1.27 Así las cosas, lo ordenado por la anterior disposición implica que las entidades públicas de intermediación financiera —renglón dentro del cual, reiteramos, se encuentran el Banco de Reservas—, en tanto entidades sometidas a las normas rectoras del Sistema Monetario y Financiero no están sujetas, en las mismas condiciones que las demás empresas propiedad del Estado, lo mismo a las disposiciones de la Ley núm. 200-04 que de la Ley núm. 340-06, estando obligadas, pues, únicamente a hacer de conocimiento público todas las cuestiones que la propia Ley núm. 183-02 obliga a publicitar a todas las entidades de intermediación financiera —privadas o públicas— y, en consecuencia, guardando bajo reserva todo lo que ella así ordena.

11.2.1.28 En adición y conforme a las precisiones anteriores, este tribunal constitucional concluye que, dada su condición de entidad pública de intermediación financiera, el Banco de Reservas por un lado debe ser asimilado a una sociedad comercial con capital público, de esas que también se denominan como sociedades comerciales propiedad del Estado o con participación accionarial estatal acorde al artículo 1, literales d) y e) de la Ley núm. 200-04, pero exento del cumplimiento de su régimen puesto que, como señala la doctrina, este tipo de entidades,

*no realiza acciones que constituyan propiamente una función administrativa, no obstante, la intermediación financiera ser una actividad privada en un régimen de autorización y regulación, dado su relación con el interés general. Su objeto, más bien, es netamente de tipo comercial y, por ende, lucrativo (intermediación financiera), que no involucra per se la realización, como se ha dicho, de una función administrativa o la prestación de un servicio público.<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Fermín Cabral, Manuel. *Revista Gaceta Judicial*, núm. 337, diciembre 2014. Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.2.1.29 Es decir que, aunque las entidades públicas de intermediación financiera puedan ser propiedad del Estado dominicano o este último sea su principal o único accionista, estas, cuando no perciben fondos del Estado, por su rol dentro del sistema monetario y financiero, se encuentran sometidas al régimen de publicidad, fiscalización y transparencia que recoge la Ley núm. 183-02, no así al régimen previsto por la Ley núm. 200-04.

11.2.1.30 Por otro lado, y en torno a las disposiciones de la Ley núm. 340-06 tampoco rigen para las entidades públicas de intermediación financiera que no se nutren de las arcas públicas —como el Banco de Reservas—, ya que como vimos anteriormente estas empresas públicas no califican dentro del ramo de entes, órganos y organismos autónomos descentralizados que forman parte del aparato estatal; sino que son sociedades comerciales de derecho público que se dedican a la actividad de intermediación financiera bajo el amparo y regulación del sistema monetario y financiero de la nación. De hecho, dentro de ese ámbito rigen principios que hacen inaplicables para estas entidades disposiciones como las impugnadas en inconstitucionalidad, como es, por ejemplo, el establecido por artículo 2.b) de la Ley núm. 183-02, que dispone:

*Regulación del Sistema Financiero. La regulación del sistema financiero tendrá por objeto velar por el cumplimiento de las condiciones de liquidez, solvencia y gestión que deben cumplir en todo momento las entidades de intermediación financiera de conformidad con lo establecido en esta Ley, para procurar el normal funcionamiento del sistema en un entorno de competitividad, eficiencia y libre mercado.*

11.2.1.31 En este punto es bueno tomar en cuenta, además, lo establecido por el artículo 35 de la mencionada Ley núm. 183-02, que dice:

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



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

*Régimen Jurídico. Los Bancos Múltiples y Entidades de Crédito que se constituyan y funcionen de acuerdo a las disposiciones de esta Ley serán regidas por las disposiciones de este Título III, en tanto que las Entidades Públicas de Intermediación Financiera, las Asociaciones de Ahorros y Préstamos y las Cooperativas de Ahorro y Crédito que estén autorizados a realizar intermediación financiera estarán sujetas a las disposiciones del Título IV de esta Ley, así como a las Secciones V, VI, VII, VIII y IX de este Título III, en la forma que reglamentariamente se determine. Las entidades de intermediación financiera, según corresponda conforme a su naturaleza y los Reglamentos de desarrollo de la presente Ley, quedarán sometidas a las siguientes disposiciones en cuanto a inicio y cese de operaciones (...).*

11.2.1.32 Por mejor decir, las entidades públicas de intermediación financiera —como lo es el Banco de Reservas— encuentran regulación en materia de fiscalización, transparencia y publicidad lo mismo en las distintas secciones del Título III que en el Título IV de la Ley núm. 183-02, como en las reservas reglamentarias hechas en los artículos 35 y 73 del indicado cuerpo normativo, y en la potestad reglamentaria otorgada por el artículo 223 de la Constitución a la Junta Monetaria; por lo que dada su actividad comercial, amén de su vínculo con el Estado, el tratamiento de sus bases de datos no está expuesto al despliegue de la Ley núm. 200-04.

11.2.1.33 En ese sentido las entidades públicas de intermediación financiera que no perciben fondos del Estado para el desarrollo de su actividad mercantil, como el Banco de Reservas, en tanto entidades de intermediación financiera, deben recibir el mismo tratamiento que reciben las demás entidades que a partir de una iniciativa privada conforman el mercado financiero. Lo anterior



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conforme a lo previsto en nuestra carta magna en su artículo 221, que establece lo siguiente:

*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.*

11.2.1.34 De ahí, pues, que a partir del ejercicio anterior este tribunal constitucional precisa que las entidades públicas de intermediación financiera bajo las condiciones anteriores —como es el Banco de Reservas— están sujetas a los mismos controles de transparencia y fiscalización que rigen para las demás entidades de intermediación financiera que pertenecen al sistema monetario y financiero dominicano, en los que nada tienen que ver las disposiciones legales objeto del presente control de constitucionalidad.

11.2.1.35 Cerrado el paréntesis anterior, ahora conviene retomar el análisis del medio de inconstitucionalidad alusivo a la libertad fundamental a la empresa y a la iniciativa privada.

### **11.2.2 De vuelta con el análisis sobre la libertad fundamental a la empresa e iniciativa económica privada**

11.2.2.1 La libertad de empresa y la iniciativa privada son derechos y principios que, en la misma proporción que la igualdad, incardinan el Estado social y democrático de derecho sobre el que se erige República Dominicana. En efecto, el artículo 217 de la Constitución resalta que *el régimen económico se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano y que se fundamenta en el*

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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.*

11.2.2.2 Esta redacción guarda una estrecha relación con la función esencial del Estado, que es, al tenor del artículo 8,

*la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.*

11.2.2.3 Con base en estas disposiciones, el constituyente dominicano ha adoptado un modelo de economía social y de mercado (TC/0027/12) en el que la iniciativa privada tiene un papel protagónico y determinante, en la medida que la riqueza y la propiedad —atributos naturales de un sistema esencialmente capitalista como el nuestro— constituyen medios idóneos para el desarrollo humano, la cohesión, la justicia social y el crecimiento económico.

11.2.2.4 En sintonía con lo anterior, la Constitución consagra la libertad de empresa en su artículo 50 que, al respecto, dispone lo siguiente:

*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*

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).





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

jurídico protegido es la iniciativa económica privada como elemento esencial de una economía de mercado, libertad que solo podría estar limitada, de acuerdo con el citado artículo 50 de la Constitución, por las disposiciones contenidas en la Constitución y las leyes (TC/0535/15).

11.2.2.7 En ese mismo sentido, en la Sentencia TC/0001/14 hicimos nuestro un criterio de la Corte Constitucional de Colombia, relativo a que:

*la libertad de empresa comprende la facultad de las personas de afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia. Esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica; (ii) la libre iniciativa privada (C-263/11).*

11.2.2.8 Por igual, hemos abundado en el sentido de que:

*la libertad de empresa como principio constitucional deriva del principio general de libertad y de la institución del mercado, en tanto concreción de la libertad económica. Es la libertad que se le 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. (TC/0150/17)*

11.2.2.9 Además,

*[1]a libertad de empresa constituye una de las actividades que en un Estado social y democrático de derecho comporta mayor relevancia para el desarrollo de las personas, pues en su ejercicio se concretizan*

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



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

*las iniciativas individuales para la producción e intercambio de bienes.*  
(TC/0289/13)

11.2.2.10 A raíz de todo lo anterior, se desprende que la libertad de empresa puede ser limitada, pero que esa limitación, principalmente materializada a través de la intervención reguladora del Estado, debe hacerse *mediante ley*, sin *afectar el contenido esencial de la libertad de empresa* y obedeciendo a *motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación [...], es decir, obedecer a criterios de razonabilidad* (TC/0001/14). Estas tres cualidades deben cumplirse para que la norma cuestionada de afectar la libertad en cuestión y sus componentes tolere un examen de inconstitucionalidad.

11.2.2.11 En efecto, esta limitación está sujeta a los principios de reglamentación de los derechos fundamentales que consagra la Constitución en su artículo 74.2, de que *s[o]lo 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.*

11.2.2.12 Este tribunal constitucional ha indicado que *todo derecho y libertad fundamental posee un contenido esencial que constituye su razón de ser, de tal forma que[,] si se vulnera, negándolo o desconociéndolo, el resultado sería la imposibilidad material y jurídica de su ejercicio* (TC/0031/13). En esta misma decisión hicimos nuestro el criterio que nuestro homólogo español plasmó en su sentencia 11/1981, que ahora transcribimos con mayor extensión:

*Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y*

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).





## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

11.2.2.15 Ahora bien, como también pudimos constatar en parte anterior, cuando se trata de empresas públicas que por la actividad comercial que desempeñan se deben a un régimen normativo especial, como es el caso de las entidades públicas de intermediación financiera reguladas por el sistema monetario y financiero, no tiene aplicación el régimen general de publicidad, transparencia y fiscalización provisto por las leyes de núm. 200-04 y de núm. 340-06, cuando para llevar a cabo su actividad mercantil estas no utilizan ni manipulan fondos del Estado.

11.2.2.16 Este tribunal constitucional, basado en lo que se ha expuesto anteriormente, estima procedente rechazar la acción directa de inconstitucionalidad presentada por el Banco de Reservas de la República Dominicana contra el artículo 1 de la Ley núm. 200-04 y el artículo 2, numeral 5), de la Ley núm. 340-06 y, en consecuencia, declarar su conformidad con la Constitución dominicana, toda vez que las mismas son normas razonables que resguardan intereses públicos de alta trascendencia social y política y, por tanto, no transgreden los derechos y principios de igualdad e igualdad de tratamiento en la actividad empresarial, ni la libertad fundamental a la empresa ni a la iniciativa privada, consagrados en los artículos 39, 50, 219 y 221 de la carta sustantiva; por cuanto las mismas no aplican al Banco de Reservas de la República Dominicana, pues en su condición de entidad de intermediación financiera queda regulada exclusivamente por la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera, y por tanto salen de su esfera de aplicación —de las leyes atacadas— todas sus operaciones tanto de intermediación financiera como operativas, de ventas y compra de activos.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en razón de que no participaron

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



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

en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. No figura la firma del magistrado Miguel Valera Montero, por causa de inhibición voluntaria. Figura incorporado el voto salvado de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos. Constan en acta el voto disidente del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; y el voto salvado del magistrado Víctor Joaquín Castellanos Pizano, los cuales se incorporarán a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

**DECIDE:**

**PRIMERO: ADMITIR**, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas), contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006), por los motivos expuestos.

**SEGUNDO: RECHAZAR**, en cuanto al fondo, dicha acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, **DECLARAR** conforme con la Constitución dominicana los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006), por los motivos expuestos.

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



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

**TERCERO: DECLARAR** el presente recurso libre de costas, de conformidad con lo establecido por el artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

**CUARTO: COMUNICAR** la presente sentencia por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la accionante, Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas), y a la Procuraduría General de la República, al Senado y a la Cámara de Diputados.

**QUINTO: DISPONER** que la presente decisión sea publicada 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; Miguel Valera Montero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

**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 núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), que establece: *«[l]os jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los*

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*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:

El accionante, Banco de Reservas de la República Dominicana alega que los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04 y el artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del 18 de agosto de 2006, transgreden la igualdad, libertad de empresa, iniciativa privada e igualdad de tratamiento en la actividad empresarial consagrados en los artículos 39, 50, 219 y 221 de la Constitución.

Asimismo, alegó entre otras cosas lo siguiente:

*“los artículos 1, 3, 4, 5, y 6 de la Ley 200-04[,] de Libre Acceso a la Información Pública (“Ley 200-04” o “Ley de Libre Acceso”) convierten al BANRESERVAS, no obstante ser una entidad pública de intermediación financiera, en sujeto obligado a una ley de derecho público y le coloca en la obligación de ofrecer acceso a informaciones en forma desigual respecto a las demás entidades de intermediación financiera.”*

*“En tal virtud, las disposiciones constitucionales del trato igualitario entre sociedades mercantiles públicas y privadas se ven alteradas, siendo BANRESERVAS objeto de discriminación por el solo hecho de que el Estado es su único accionista, a pesar de no gozar de ninguna de las prerrogativas de imperio ni recibir fondos públicos.”*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Este Tribunal Constitucional de su parte, declaró conforme a la Constitución los artículos impugnados, al estimar no eran contrarios a la naturaleza del Banco de Reservas, sin embargo, decide apartarse del precedente TC/0185/22, justificado en el criterio de que el tribunal tiene capacidad para realizar un cambio de precedente, amparado en la aplicación de su facultad de *overruling*, abandonando su antigua interpretación sobre un tema y asumiendo en lo posterior un nuevo criterio jurídico.

En ese sentido en el precedente TC/0185/22 este Tribunal Constitucional estableció que al Banco de Reservas le eran aplicables las disposiciones de la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, pero solo considerando su carácter de «*entidad autónoma del Estado*» que le otorga la Ley Orgánica No. 6133, pero que para forjar tal criterio no se tomó en cuenta el artículo 141 de la Constitución ni las disposiciones de la Ley No. 247-12, Orgánica de Organización de la Administración Pública, que son las que establecen los parámetros y las condiciones que determinan si un ente público o de patrimonio público tiene o no la forma jurídica de entidad autónoma del Estado.

En ese orden la sentencia objeto del presente voto destaca que el Banco de Reservas, a la luz del régimen de derecho público no debe ser considerado como un ente público, ya que no tiene ninguna competencia ni prerrogativa pública ni realiza acciones que constituyan, propiamente, una función de la administración pública, sino que se trata de una sociedad comercial con capital accionario estatal dedicada a la prestación del servicio privado de intermediación financiera bajo el canon del sistema monetario y financiero vigente.

Además, indica que el Banco de Reservas, en su condición de entidad de intermediación financiera, no se encuentra subordinado a ningún ministerio que



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

rija las políticas públicas afines a su misión y competencias, ya que todo lo inherente a su fuero lo rigen su Ley Orgánica No. 6133 y la Ley núm. 183-02.

Lo anterior implica que las entidades públicas de intermediación financiera como el Banco de Reservas sometida a las normas rectoras del Sistema Monetario y Financiero no están sujetas, en las mismas condiciones que las demás empresas propiedad del Estado, lo mismo a las disposiciones de la Ley de Libre Acceso a la Información Pública que de la Ley de Compras y Contrataciones Públicas, estando obligadas, únicamente a hacer de conocimiento público todas las cuestiones que la propia Ley No. 183-02 obliga a publicitar a todas las entidades de intermediación financiera —privadas o públicas— y, en consecuencia, guardando bajo reserva todo lo que ella así ordena. Y que el Banco de Reservas no percibe fondos del Estado, y dado su rol dentro del sistema monetario y financiero, se encuentran sometidas al régimen de publicidad, fiscalización y transparencia que recoge la Ley No. 183-02, no así al régimen previsto por la Ley General de Acceso a la Información Pública.

*A fin de cuentas, se rechaza la ADI considerando que las normas impugnadas son razonables y resguardan los intereses públicos de alta trascendencia social y política y, por tanto, no transgreden los derechos y principios de igualdad en la actividad empresarial, ni la libertad fundamental a la empresa ni a la iniciativa privada.*

Esta juzgadora si bien está conteste con la decisión adoptada en cuanto a la conformidad con la Constitución de los artículos impugnados y con las motivaciones dadas respecto de la naturaleza del Banco afirmando que se trata de una entidad estatal que no recibe fondos del Estado, categorizada como una entidad pública de intermediación financiera autónoma del Estado con patrimonio propio, investido de personalidad jurídica, con facultad para

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

contratar, demandar en su propio nombre y derecho, y ser demandado, constituido con un régimen o gobierno interno, con regulación en materia de fiscalización, transparencia y publicidad conforme la Ley 183-02, Monetaria y Financiera.

Sin embargo, diferimos en lo referente a que el único régimen de publicidad al que se encuentra sometido sea el de la Ley Monetaria y Financiera, dado que, si bien no recibe fondos del Estado, por su carácter mixto, y manera de conformación de su Junta Directiva, resulta más que claro que tienen una connotación pública que si entra bajo la sombrilla de la Ley de Libre Acceso a la Información, como en este caso puede verificarse, en lo concerniente a los salarios de ciertos de los miembros cabeza de la entidad.

A nuestro juicio, existen componentes que sí inciden para que dicho Banco se rija por estas leyes, ya que se debe considerar que su actividad comercial responde a la satisfacción de servicios de interés general o social, a diferencia de la visión principalmente lucrativa de la empresa privada, por lo que cualquier ciudadano tiene el derecho a solicitar información respecto a sus actividades con las limitaciones que establecen las leyes, por ejemplo la nómina del Banco en cuanto a sus miembros directivos elegidos por el Poder Ejecutivo debe ser pública, al igual que el de las demás entidades del Estado, pues aunque el sueldo no proviene de fondos públicos, sí tienen un en cierta medida carácter de funcionario público, que no debería haber distinción con otros, en lo que respecta a sus mecanismos de lucrarse y no realizar ninguna otra actividad remunerada que no sea su función. En este caso, se genera una desigualdad.

Y es que tal como vemos en la Ley Orgánica del Banco de Reservas de la República Dominicana No. 6133 en sus artículos 7 y siguientes, la dirección y administración del Banco estará a cargo de: a) El Consejo de Directores; b) Un

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Comité Ejecutivo, integrado por el Administrador General del Banco, el Subadministrador General, el Secretario General, el Contralor y el Administrador de la Oficina Principal; c) El Administrador General del Banco.

Y, el Consejo de Directores de su parte, compuesto por nueve (9) miembros, entre los cuales figurarán el Ministro de Estado de Finanzas, ex – oficio, (5) quien lo presidirá, el Gobernador del Banco Central de la República Dominicana, ex – oficio (6), y el Administrador General del Banco de Reservas de la República Dominicana. Los dos primeros participarán con voz y voto en las sesiones ordinarias y extraordinarias del citado organismo y el último con voz, pero sin voto. En caso de ausencia temporal o impedimento del Administrador General del Banco de Reservas de la República Dominicana, ostentará su representación por ante dicho Consejo el Sub-Administrador General en quien éste delegue. Los seis (6) miembros restantes, vocales del Consejo, deberán ser de nacionalidad dominicana y serán designados por períodos determinados, cada uno con un suplente, del modo que a continuación se expresa: **Tres (3) por el Poder Ejecutivo y tres (3) por la Junta Monetaria. Los nombramientos se harán por períodos de tres (3) años en forma escalonada, de manera que cada año se renueve uno (1) de los designados por el Poder Ejecutivo y uno (1) de los designados por la Junta Monetaria.** Es decir, que la Dirección del Banco de Reservas en su mayoría son funcionarios nombrados por decreto por el Poder Ejecutivo, los cuales siguen una línea de gobierno por ser subordinados a éste, lo que implica que exista una dualidad en el régimen de tratamiento de estos servidores, porque no son eminentemente privados, y al igual que otros de igual jerarquía, deben poder responder con sus declaraciones juradas, y cualquier otro requerimiento respecto a su patrimonio personal.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Otro punto primordial a recordar es que el patrimonio del Banco del Reservas si bien quiere calificarse como propio, forma parte de los bienes del Estado y sus dividendos, bienes y conformación completa también, razón esta que motiva por igual que pueda ser fiscalizado.

De allí que, no nos resulta descabellado, que la nómina de estos órganos directivos del Banco, puedan ser de conocimiento de la sociedad, que ejerce a su vez, una fiscalización en lo que respecta a sus funcionarios. Más aún cuando la cuenta del Estado, está bajo su cargo y administración.

Entendemos que lo factible hubiese sido encaminar la decisión en el sentido, de que el Banco de Reservas, en ciertas condiciones, se encuentra sujeto a la ley de acceso a la información pública y a la ley de compras y contrataciones, ya que permite tener más controles, garantías y sobre todo transparencia en el accionar de una institución bancaria de la tal relevancia para el Estado dominicano, pues allí guarnece los fondos públicos. Ello sin desmedro de que existan informaciones confidenciales regidas por el Código Monetario y Financiero, que, en nuestra opinión, reiteramos, no son contrarias entre sí, pudiendo coexistir ambos regímenes.

Recordando que ha sido este mismo Tribunal Constitucional refiriéndose sobre la transparencia en la Sentencia TC/0052/13, del nueve (9) de abril de dos mil trece (2013), que:

*La vinculación que existe entre el derecho a la información pública y el mencionado deber fundamental radica en que las personas y grupos sociales necesitan tener acceso a la información pública para estar en condiciones de defender la calidad de la democracia, **el patrimonio público y el ejercicio transparente de la función pública.***

Expediente núm. TC-01-2022-0034, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Banco de Reservas de la República Dominicana (Banreservas) contra los artículos 1, 3, 4, 5 y 6 de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, núm. 200-04, del veintiocho (28) de julio de dos mil cuatro (2004), y del artículo 2, numeral 5, de la Ley sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones, núm. 340-06, del dieciocho (18) de agosto de dos mil seis (2006).



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

Aunado a que, el libre acceso a la información pública “tiene una gran relevancia para el fortalecimiento de la democracia, ya que su ejercicio garantiza la transparencia y permite a los ciudadanos controlar y fiscalizar el comportamiento de los Poderes Públicos. (...) (TC/0042/12)

Por consiguiente, la solución procesal correcta, era mantener le precedente TC/0185/22, explicando los diferentes tipos de informaciones que maneja el Banco del Reservas, y cuáles de ellas sí son pasibles del escrutinio público.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, jueza

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

**Grace A. Ventura Rondón**  
**Secretaria**