



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0887/24

Referencia: Expediente núm. TC-01-2023-0005 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Álvaro García Martínez contra los artículos 40 y 58 de la Ley núm. 366-22, del ocho (8) de diciembre del dos mil veintidós (2022), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año dos mil veintitrés (2023).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veinte (20) días del mes de diciembre del año dos mil veinticuatro (2024).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; José Alejandro Ayuso, Fidas Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Army Ferreira, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres, María del Carmen Santana de Cabrera y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Expediente núm. TC-01-2023-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Álvaro García Martínez, contra los artículos 40 y 58 de la Ley núm. 366-22, del ocho (8) de diciembre del dos mil veintidós (2022), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año dos mil veintitrés (2023).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción y fundamento de las normas impugnadas

La presente acción directa de inconstitucionalidad ha sido interpuesta en contra de los artículos 40 y 58 de la Ley núm. 366-22, del ocho (8) de diciembre del dos mil veintidós (2022), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año dos mil veintitrés (2023). Las referidas disposiciones establecen lo siguiente:

***Artículo 40.- Modificaciones del fondo a disposición de la Presidencia de la República.** Se autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar las modificaciones del presupuesto de la Presidencia de la República, normadas por el artículo 32 de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No.423-06, del 17 de noviembre de 2006, que sean asignadas para ser ejecutadas por otros entes públicos y órganos administrativos.*

***Artículo 58.- Ajustes a distribución de los presupuestos municipales.** Se suspende, durante el ejercicio fiscal 2023, la composición establecida en el artículo 21 de la Ley del Distrito Nacional y los Municipios No.176-07, del 17 de julio de 2007, para que los gobiernos locales formulen sus presupuestos atendiendo a criterios de eficiencia, priorización y racionalidad del gasto público, cubriendo las necesidades propias de su territorio, en tal sentido se establece, por excepción, la siguiente distribución de los fondos recibidos de transferencias del gobierno central:*

1) Hasta el treinta (30%) por ciento de la transferencia ordinaria, serán destinados para pago de personal y nómina.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2) Al menos el treinta (30%) por ciento de la transferencia ordinaria para inversiones de capital e infraestructura, priorizando las obras contenidas en el Plan de Inversión Municipal, decidido por el Cabildo Abierto Final del Presupuesto Participativo Municipal.

3) Hasta el treinta y seis (36%) por ciento de la transferencia ordinaria para servicios municipales.

4) Un cuatro (4%) por ciento de la transferencia ordinaria en programas de educación, salud y género.

Párrafo I. Los ingresos propios recaudados por cada gobierno local podrán ser utilizados enfocados específicamente en el otorgamiento de servicios de calidad a la ciudadanía, atendiendo a criterios de eficiencia y racionalidad del gasto, de acuerdo con las necesidades de su territorio.

Párrafo II. Los párrafos I, III y V del artículo 21 de la Ley del Distrito Nacional y los Municipios No.176-07 permanecerán sin modificación.

Párrafo III. Para el ejercicio presupuestario del año 2023, se suspende la aplicación de los párrafos II y IV de la Ley del Distrito Nacional y los Municipios No.176-07, del 17 de julio de 2007.

2. Pretensiones del accionante

La parte accionante, señor Álvaro García Martínez, mediante instancia depositada en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el diez (10) de febrero del dos mil veintitrés (2023), solicita que la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 40 y 58 de la Ley núm. 366-22, antes transcritos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En tal sentido, el accionante concluye ante este tribunal constitucional de la forma siguiente:

PRIMERO: *En aplicación de los principios de celeridad y efectividad, previstos en el artículo 7, numerales 2 y 4, de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, y atendiendo a la que [sic] norma legal impugnada tiene un carácter temporal, que ese honorable Tribunal Constitucional tenga a bien fijar a breve término la audiencia para tomar conocimiento de la presente acción directa de inconstitucionalidad.*

SEGUNDO: *En cuanto a la forma, declarar la admisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad, por haber sido interpuesta de conformidad con las disposiciones establecidas en la Constitución de la República, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales y el Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.*

TERCERO: *En cuanto al fondo, acoger la presente acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la nulidad de los artículos 40 y 58 de la 366-22 [sic] que aprueba el presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año 2023, por las razones anteriormente expuestas.*

CUARTO: *Declarar el presente proceso libre de costas, en aplicación del principio de gratuidad consagrado Art. 7.6 de la Ley No. 137-11.*

3. Infracciones constitucionales alegadas

El accionante considera que los artículos 40 y 58 de la Ley núm. 366-22, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año

Expediente núm. TC-01-2023-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Álvaro García Martínez, contra los artículos 40 y 58 de la Ley núm. 366-22, del ocho (8) de diciembre del dos mil veintidós (2022), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año dos mil veintitrés (2023).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dos mil veintitrés (2023), contravienen lo dispuesto en los artículos 99, 112 y 234 de la Constitución dominicana, preceptos constitucionales que se transcriben a continuación:

Artículo 99.- Trámite entre las cámaras. *Aprobado un proyecto de ley en una de las cámaras, pasará a la otra para su oportuna discusión, observando las mismas formalidades constitucionales. Si esta cámara le hace modificaciones, devolverá dicho proyecto modificado a la cámara en que se inició, para ser conocidas de nuevo en única discusión y, en caso de ser aceptadas dichas modificaciones, esta última cámara enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si aquéllas son rechazadas, será devuelto el proyecto a la otra cámara y si ésta las aprueba, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si las modificaciones son rechazadas, se considerará desechado el proyecto.*

Artículo 112.- Leyes orgánicas. *Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.*

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

4. Hechos y argumentos jurídicos de la accionante

La parte accionante, para justificar la procedencia de las pretensiones más arriba transcritas, expone los siguientes argumentos:

PRIMERO: Inconstitucionalidad del artículo 40 de la Ley de Presupuesto por violar el artículo 234 de la Constitución, referido a la Modificación del Presupuesto.

El Presupuesto es un acto legislativo que establece las fronteras y los límites del gasto que el poder ejecutivo puede efectuar durante un periodo de tiempo determinado. El pasado 8 de diciembre de 2022 fue promulgada la ley 366-22 de Presupuesto General del Estado para el Ejercicio presupuestario del año 2023. La misma fue dada en los términos del artículo 112 de la Constitución dominicana.

El precitado artículo 40 de la Ley 366-22 que aprueba el presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año 2023, otorga al presidente la facultad de modificar el presupuesto de la nación sin los requerimientos constitucionales preestablecidos. El contenido de este artículo excede el mandato que la Constitución y las leyes orgánicas de presupuesto admiten a las leyes anuales de presupuesto. Con ello se crea una nueva atribución al Poder Ejecutivo, con la especial particularidad de que esa atribución ya está vedada en la propia norma constitucional, veamos:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Artículo 40.- Modificaciones del Fondo de disposición de la Presidencia de la República. [...]”

La ley orgánica marco de presupuesto, Ley 423-06, de manera clara, precisa regula el proceso de modificación a la ley de presupuesto, es decir al presupuesto en sí, que como ya hemos establecido es un acto legislativo, en los términos siguientes:

Artículo 48. [...]

Ahora veamos lo que nos indica el artículo 234 de la Constitución Dominicana, que como mencionamos más arriba regula el proceso de modificación del presupuesto: [...]

Es necesario destacar que, en cualquier caso, la modificación del presupuesto de la nación, que reiteramos es un acto legislativo, está supeditada a la regulación no solo de su ley marco, sino también de la Constitución dominicana.

Así las cosas, el párrafo separado del art. 234, se refiere al momento en que una vez votada la Ley de Presupuesto General del Estado, se configura una restricción a la posibilidad de trasladar recursos presupuestarios, para lo que requiere una ley que, requerirá el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara legislativa. Que en consonancia con el párrafo separado que se incluye en el art. 233 que requiere, la asignación presupuestaria individualizada para las distintas instituciones del Estado, limitado el trasvase de partidas de unas instituciones a otras.

La única posibilidad de modificar la ley presupuestaria anual, que como ya hemos ido explicando de la lectura de los citados artículos,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

requiere de importantes requisitos formales, requisitos establecidos en la propia norma constitucional; es a través de una nueva ley cuyo procedimiento formal no escapa a los requisitos exigidos por cualquier otra ley adjetiva.

Vistas así las cosas, podemos deducir que la alteración del contenido presupuestario, reservado a la propia ley de presupuesto, no está permitida por estar sometido a la reserva de ley. Además se requiere al margen de la excepcionalidad por su naturaleza, determinadas mayorías en las cámaras legislativas para la aprobación de la modificación de los proyectos de ley de presupuesto, que será en un caso con el voto de las dos terceras parte de los presentes en ambas Cámaras legislativa [sic], y en un tercer último supuesto producirse una vez votada la Ley de Presupuesto General del Estado referida a la posibilidad de trasladar recursos de una institución a otra para lo que se requerirá que la ley que habilite esta opción tenga el voto asimismo de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara legislativa.

En definitiva, todo lo anterior no supone nada distinto de un requisito de mayorías reforzadas en las votaciones para su aprobación en trámite ante el Congreso, en orden a adoptar estas medidas que de carácter extraordinario y excepcional pudieran de manera eventual producirse, y que merecen una crítica positiva en aras del cumplimiento de los principios presupuestarios ya citados.

El legislador constituyente ha incluido en los artículos citados estas causales en materia presupuestaria, una especie de norma de bloqueo y siempre dentro de la excepcionalidad, a modificar el acto legislativo presupuestario para corregir lo que estima pertinente dentro de la necesidad. De manera concreta, el artículo 234 de la Constitución Política limita con claridad la libertad de configuración del legislador



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en relación al contenido y el proceso de aprobación de las leyes anuales de presupuesto.

En claro que el legislador no puede aprobar mediante una ley ordinaria, una atribución que está regulada de manera distinta tanto por la Constitución como por la norma marco orgánica. Este aspecto ha sido tratado por la Corte Constitucional de Colombia al referir que: “la intensidad del control depende de la propia complejidad y desarrollo de la construcción constitucional de un determinado concepto o institución, ya que debe entenderse que si la propia Constitución ha determinado en forma relativamente completa los elementos estructurales de una institución o de un concepto, entonces debe ser más estricto el control constitucional del acto normativo que los desarrolla, pues el Constituyente ha limitado el ámbito de acción del legislador”.

Al no consagrarse, siquiera, una modalidad distinta para la modificación del Presupuesto de la nación convertido en ley, los poderes públicos están sujetos primero a la Constitución dominicana en su artículo 234 y segundo a su ley marco en el artículo 48, disposiciones legales citadas más arriba en esta sentencia.

Esta acción no necesita establecer criterios de irrazonabilidad o de justificación, ya que la base de la petición se conjuga con el principio de legalidad. Por un lado, la norma atacada -artículo 40 Ley 366-22- crea una potestad vedada al poder ejecutivo, limitada y regulada por la Constitución. Su implementación o aprobación desvirtúa a todas luces la razón por la que el constituyente estableció la limitante y la excepcionalidad a la modificación del presupuesto de la nación.

SEGUNDO: Inconstitucionalidad del artículo 58 de la Ley de Presupuesto del Estado 2023, por contravenir el principio de reserva



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Ley Orgánica contenido en el artículo 112 de la Constitución al modificar el artículo 21 de la Ley 176, del Distrito Nacional y los Municipios, y el artículo 48 de la Ley núm. 423-06, Orgánica de Presupuesto.

La segunda norma atacada mediante esta instancia se encuentra en el artículo 58 de la ley 366-2022, y dispone lo siguiente: [...]

La comparación exegética del artículo 58 con el artículo 21 de la ley 176-07 se verifica que la norma atacada modifica el régimen de inversión de los recursos públicos de los gobiernos locales dispuesto por su ley marco, veamos: [...]

Esta situación comparte el mismo reproche de inconstitucionalidad, en tanto el legislador pretende modificar una ley orgánica mediante una ley ordinaria, faltando de esta manera al principio de reserva de ley orgánica para modificar una ley marco.

La Constitución Dominicana presta especial atención al ordenamiento del territorio nacional, partiendo del concepto de municipio como la unidad básica de convivencia social que, en principio, se califica de unitaria y centralizada en cuanto al territorio se refiere. El ordenamiento jurídico interno flexibiliza la concepción de estado unitario mediante facultades que le son otorgadas a los gobiernos locales o ayuntamientos mediante ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios que regula su funcionamiento concibiéndolos como como [sic] organismos de la administración pública que forman parte del Estado, pero cuyo funcionamiento es descentralizado y por tanto deben gozar de ciertas autonomías.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Resulta de interés aclarar que desde la concepción legal actual los ayuntamientos poseen un régimen jurídico propio puesto que los ayuntamientos son las instancias más cercanas al ciudadano y por tanto los servicios puestos a su cargo deben ser prestados de forma continua a la población que conforma el municipio.

Como una extensión del reconocimiento de la autonomía municipal la referida ley 176-07 amplía el concepto de administración local que reconoce la Carta Magna en su Artículo 199 [...]

La disposición constitucional evidencia la potestad del gobierno municipal para manejar su presupuesto con el único requisito de que el mismo sea ejecutado acorde a los lineamientos contenidos en la ley que regula sus actuaciones siempre acorde a los porcentajes presupuestarios fijados por la ley.

Esta autonomía se encuentra íntimamente ligada a los intereses de la colectividad local lo que refuerza aún más el carácter autónomo de las funciones que le son asignadas. Un factor que denota la mayor relevancia que presenta la Administración Local para el constituyente es el hecho de que ha previsto su regulación legal mediante ley orgánica. Tampoco pueden las leyes anuales de presupuesto modificar normas sustantivas, porque en tal caso, sus disposiciones generales dejarían de ser meras herramientas para la ejecución del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico.

Para modificar la ley 176-07 sería necesaria la aprobación de una ley distinta, cuyo trámite se hubiese centrado en esas modificaciones de la ley sustantiva o en la regulación, con carácter permanente, de determinadas materias. [...]



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De la misma manera, contradice el principio de unidad ¹⁵, que consiste en la fijación de una política presupuestaria única para todo el sector público, así como en la homogeneidad normativa y metodológica que debe regir las etapas del proceso presupuestario. En ese sentido, el referido artículo 58 de la ley de presupuesto, no es instrumental para la debida ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de 2033 (sic). Puesto que, en lugar de contribuir a garantizar la ejecución del presupuesto, lo que hace la norma demandada es modificar una disposición normativa permanente que dista de contener una estimación de ingresos, una autorización de gastos o una norma para la debida ejecución del presupuesto.

5. Intervenciones oficiales

En ocasión de esta acción directa de inconstitucionalidad, las siguientes autoridades han presentado sus opiniones:

5.1. Senado de la República Dominicana

5.1.1. El Senado de la República emitió su opinión respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, mediante comunicación depositada en la Secretaría de este tribunal constitucional, el nueve (9) de marzo del dos mil veintitrés (2023), en la que se hacen constar los siguientes argumentos:

Que conforme a la Constitución de la República se procedió a tomar en consideración dicho proyecto de ley en fecha 7 de diciembre de 2022 y liberada de trámites en esa misma fecha, aprobándose dicho proyecto en primera y segunda lectura el día 7 de diciembre del 2022, y promulgada en fecha 8 de diciembre del año 2022.

Expediente núm. TC-01-2023-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Álvaro García Martínez, contra los artículos 40 y 58 de la Ley núm. 366-22, del ocho (8) de diciembre del dos mil veintidós (2022), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año dos mil veintitrés (2023).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 366-22, de Presupuesto General del Estado para el Ejercicio Presupuestario del año 2023, de fecha 7 de diciembre del año 2022, por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa, no se incurrió en violación alguna al procedimiento constitucional y reglamentario establecido.

5.1.2. Posteriormente, el treinta y uno (31) de marzo del dos mil veintitrés (2023), el Senado de la República depositó un escrito de conclusiones, donde expresó que, en cuanto al fondo, deja a la soberana apreciación de esta alta corte la solución a adoptar. En su instancia, expone las siguientes consideraciones:

Que después de su correspondiente sanción, se dio continuidad con los trámites constitucionales y reglamentarios de lugar, consistentes en la transcripción del proyecto, revisión, firmas del Bufete Directivo y remitido posteriormente al Poder Ejecutivo para fines de su promulgación.

A partir de lo antes señalado, entendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 366-22 de Presupuesto General del Estado para el Ejercicio Presupuestario del año 2023, de fecha 7 de diciembre del año 2022, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

Que el artículo 37, LEY 423-06, establece que: “Las Disposiciones Generales del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos constituyen normas que regirán sólo para el ejercicio presupuestario, siendo complementarias a las de la presente ley. Ellas, por su carácter temporal, se refieren a materias que se relacionan directa y exclusivamente al ciclo presupuestario. En consecuencia, no podrán contener disposiciones de carácter permanente, ni podrán reformar o suspender leyes vigentes por un tiempo mayor al del ejercicio presupuestario, así como tampoco derogar leyes vigentes ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos.

Ante las regulaciones planteadas, somos de opinión que, se observa la presencia de una antinomia jurídica, dos leyes con contradicciones internas en el ordenamiento jurídico que plantean un desafío para su aplicación, que debe ser resuelto al amparo de la interpretación que emane de este tribunal constitucional.

5.2. Cámara de Diputados de la República Dominicana

La Cámara de Diputados de la República Dominicana emitió su opinión respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad, mediante instancia depositada en la Secretaría General de este tribunal constitucional el veintidós (22) de marzo del dos mil veintitrés (2023). Solicita que se declare la Ley núm. 366-22, en cuanto al trámite de aprobación, conforme con la Constitución, por haberse llevado a cabo con estricto apego a la carta sustantiva del Estado; en cuanto al fondo, solicita que se rechace la acción por improcedente y mal fundada. En apoyo a sus pretensiones, expone los siguientes argumentos:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Desde nuestra óptica, no se vislumbra que los artículos 40 y 58 de la Ley 366-22, atacada, altere en modo alguno el orden constitucional, y, en consecuencia, violente los principios de supremacía constitucional, trámite legislativo, legalidad de la administración pública, de reserva de ley de la potestad del Congreso para modificar el presupuesto, como ha denunciado el accionante.

Contrario a lo que se alega, la ley 366-22, fue dada por el Congreso Nacional en cumplimiento de sus funciones Constitucionales y el procedimiento Reglamentario.

Del planteamiento anterior se desprende, que no existe perjuicios para ningún ciudadano debido a que la Ley 366-22, fue aprobada cumpliendo fielmente los trámites reglamentario administrativo y la Constitución.

El espíritu del legislador, con la creación de la Ley 366-22, fue resolver un necesidad y mandato constitucional al crear el presupuesto de la nación de manera clara y transparente.

5.3. Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República emitió su dictamen respecto de la presente acción directa de inconstitucionalidad mediante instancia depositada el siete (7) de marzo del dos mil veintitrés (2023). Solicita que se declare inadmisibles la acción que nos ocupa, por entender que carece de los requisitos mínimos de exigibilidad argumentativa. Para justificar su pretensión, expone los siguientes argumentos:

El accionante ha elaborado una instancia de 20 páginas donde las 18 primera son citas textuales de artículos de la ley y de la Constitución Dominicana; y el resto donde se encuentran los supuestos justificativos,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

lo que hace el accionante es comparar normas anteriores con la norma posterior y referirse a la ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público [sic], sin justificar en qué medida se encuentran vulnerados estos derechos y principios, sino que se limita a la simple mención de estos.

El Tribunal Constitucional en casos análogos se ha pronunciado estatuyendo que la acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infra constitucionales, en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidas en la Constitución, circunstancia, por demás, que debe quedar claramente acreditada o consignada dentro de los fundamentos o conclusiones del escrito suscrito por la parte accionante.

En el caso que nos ocupa, el accionante se limita a citar artículos sin indicar al Tribunal los motivos por los cuales artículos 40 y 58 de la Ley 366-22, que aprueba el Presupuesto General del Estado para el año dos mil veintitrés (2023), de fecha 07 de diciembre 2022, resultan inconstitucional, por lo que incurre en falta de claridad, certeza, precisión, especificidad y pertinencia, lo cual impide el conocimiento de la presente acción. Procede en consecuencia declarar su inadmisibilidad pues sus alegatos carecen de los requisitos mínimos de exigibilidad de toda acción directa de inconstitucionalidad.

6. Celebración de audiencia pública

El Tribunal Constitucional, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el tres (3) de abril del dos mil veintitrés (2023), quedando el presente expediente en estado de fallo.

Expediente núm. TC-01-2023-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Álvaro García Martínez, contra los artículos 40 y 58 de la Ley núm. 366-22, del ocho (8) de diciembre del dos mil veintidós (2022), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año dos mil veintitrés (2023).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Documentos relevantes

En el presente expediente existe constancia de los documentos que se enumeran a continuación:

1. Instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Álvaro García Martínez, depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el diez (10) de febrero del dos mil veintitrés (2023).
2. Opinión del Senado de la República, depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el nueve (9) de marzo del dos mil veintitrés (2023).
3. Opinión y conclusiones de la Cámara de Diputados, depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el veintidós (22) de marzo del dos mil veintitrés (2023).
4. Dictamen de la Procuraduría General de la República, depositada en la Secretaría del Tribunal Constitucional el siete (7) de marzo del dos mil veintitrés (2023).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo establecido en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011).

9. Legitimación activa o calidad del accionante

9.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para interponer una acción directa de inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185, numeral 1, de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11, que reconoce dicha condición a toda persona que esté revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.2. En esencia, se trata de la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona, física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, para actuar en procesos y procedimientos jurisdiccionales como accionantes. Sobre este aspecto, el artículo 185, numeral 1, de la Constitución dominicana, dispone que:

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

9.3. En sentido similar, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece que:

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.4. Con relación a la legitimación activa o calidad para accionar en inconstitucionalidad por ante este tribunal, fue dictada la Sentencia TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre del dos mil diecinueve (2019), mediante la cual se sentó el criterio siguiente:

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

9.5. Establecido lo anterior, este tribunal constitucional considera que el accionante, señor Álvaro García Martínez tiene legitimación procesal activa para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en la Constitución, la ley y el precedente antes señalado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad

10.1. El Tribunal Constitucional ha sido apoderado de una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Álvaro García Martínez en contra de los artículos 40 y 58 de la Ley núm. 366-22, del ocho (8) de diciembre del dos mil veintidós (2022), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año dos mil veintitrés (2023), disposiciones referidas, respectivamente, a las modificaciones del fondo a disposición de la Presidencia de la República y ajustes a la distribución de los presupuestos municipales, por entender que tales preceptos contrarían los artículos 112 y 234 de la Constitución dominicana.

10.2. De conformidad con lo establecido en el artículo 128.2 de la Constitución, corresponde al presidente de la República, como jefe de Gobierno, *[s]ometer al Congreso Nacional, a más tardar el primero de octubre de cada año, el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado para el año siguiente.* A su vez, en su artículo 93.1, la Constitución dispone que es atribución del Congreso Nacional *Votar anualmente la Ley de Presupuesto General del Estado, así como aprobar o rechazar los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo.*

10.3. Asimismo, resulta pertinente destacar que el presupuesto público se rige por varios principios que se encuentran consagrados en el artículo 11 de la Ley núm. 423-06, Orgánica del Presupuesto para el Sector Público, entre los que figura en principio de periodicidad, conforme al cual la vigencia del presupuesto debe ser de un (1) año, que será denominado ejercicio presupuestario.

10.4. Como se ha precisado antes, la Ley núm. 366-22 tenía por finalidad establecer el presupuesto general de la República Dominicana para el año dos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mil veintitrés (2023), por lo que resulta evidente que al momento en que se conoce de la presente acción directa de inconstitucionalidad, ha transcurrido el período por el cual estaría vigente la referida ley. Del mismo modo, es importante señalar que el veinte (20) de diciembre del dos mil veintitrés (2023), entró en vigor la Ley núm. 80-23 que estableció el Presupuesto General del Estado para el año dos mil veinticuatro (2024). En vista de lo anterior, es evidente que la vigencia de la mencionada Ley núm. 366-22 llegó a su término, por haber sido tácitamente derogada, por lo que la acción que nos ocupa resulta inadmisibile, por carecer de objeto.

10.5. Esta solución es cónsona con lo decidido por este tribunal constitucional en casos con circunstancias análogas, en los que ha desaparecido la norma impugnada. Así, conviene resaltar lo prescrito por esta corte en su Sentencia TC/0025/13, del seis (6) de marzo de dos mil trece (2013), en los términos siguientes:

7.5. Es preciso poner de manifiesto que durante la pendencia del presente recurso de inconstitucionalidad el objeto de la resolución al que nos referimos en párrafos anteriores, y que es el perseguido mediante la presente acción directa en inconstitucionalidad quedó extinguido, al consumarse las elecciones del nivel presidencial el pasado veinte (20) de mayo del dos mil doce (2012); por lo que, siendo regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad en el derecho comparado que la derogación extingue su objeto, procede, en consecuencia, declarar la inadmisibilidat de la presente acción directa en inconstitucionalidad.

10.6. En sentido similar, en la Sentencia TC/0124/13, del dos (2) de agosto del dos mil trece (2013), este tribunal estableció:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.5. Es preciso poner de manifiesto que durante la pendencia del presente recurso de inconstitucionalidad, la Ley núm.294-11, sobre el Presupuesto General del Estado, cuyo artículo¹⁴ es el perseguido mediante la presente acción directa en inconstitucionalidad, se extinguió al aprobarse una nueva normativa presupuestaria mediante Ley núm. 311-12, de Presupuesto General del Estado para el 2013, aprobada de urgencia tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados y promulgada el diecinueve (19) de diciembre de dos mil doce (2012).

10.7. En virtud de los señalamientos expuestos precedentemente, es posible advertir que no tendría sentido alguno que este tribunal se apreste a pronunciarse sobre la constitucionalidad de instrumentos normativos que no surten en la actualidad efecto jurídico alguno, en tanto han dejado de existir en el ordenamiento jurídico. Por tal motivo, este tribunal constitucional considera que la presente acción directa de inconstitucionalidad deviene en inadmisibles, tal y como se hará constar en el dispositivo de esta decisión.

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran los magistrados Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; y Sonia Díaz Inoa, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto salvado del magistrado Amaury A. Reyes Torres con la concurrencia de los magistrados José Alejandro Ayuso y Manuel Ulises Bonnelly Vega, y el voto disidente de la Magistrada Alba Luisa Beard Marcos. Consta en acta el voto salvado del magistrado Domingo Gil, el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

Expediente núm. TC-01-2023-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Álvaro García Martínez, contra los artículos 40 y 58 de la Ley núm. 366-22, del ocho (8) de diciembre del dos mil veintidós (2022), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año dos mil veintitrés (2023).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: INADMITIR la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Álvaro García Martínez, contra los artículos 40 y 58 de la Ley núm. 366-22, del ocho (8) de diciembre del dos mil veintidós (2022), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año dos mil veintitrés (2023).

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

TERCERO: ORDENAR que la presente sentencia sea notificada, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a la parte accionante, señor Álvaro García Martínez; así como al Senado de la República; la Cámara de Diputados de la República Dominicana, y la Procuraduría General de la República.

CUARTO: DISPONER que la presente decisión sea publicada en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Aprobada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; José Alejandro Ayuso, juez; Fidas Federico Aristy Payano, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO AMAURY A. REYES
TORRES CON LA CONCURRENCIA DE LOS MAGISTRADOS JOSÉ
ALEJANDRO AYUSO Y MANUEL ULISES BONNELLY VEGA**

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de trece (13) de junio de dos mil once (2011), salvamos nuestro voto en relación con los motivos de la presente sentencia, pero, concurriendo con el dispositivo, bajo el entendido de que votamos a favor de la presente sentencia solo porque es conforme al precedente que actualmente está vigente y gobierna la solución del caso (Sentencia TC/0124/13). No obstante, salvamos el voto para llamar la atención del tribunal que el momento ha llegado para reconsiderar el criterio de la Sentencia TC/0124/13 y comenzar a admitir las acciones directa de inconstitucionales contra leyes que cesan en su vigencia, pero, que pueden repetirse en el futuro.

I

1. El presente proceso constitucional concierne a una acción directa de inconstitucionalidad interpuesta en fecha en fecha diez (10) de febrero de dos mil veintitrés (2023), por el señor Álvaro García Martínez, en contra de los artículos 40 y 58 de la Ley núm. 366-22, del ocho (8) de diciembre de dos mil veintidós (2022), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año 2023, tras considerar que son contrarios al contenido de los artículos 99, 112 y 234 de la Constitución dominicana.

2. La mayoría de los Honorables Jueces que componen este tribunal constitucional ha concurrido en declarar inadmisibile dicha acción por carecer de objeto, tras considerar que «al momento en que se conoce de la presente acción directa de inconstitucionalidad, ha transcurrido el período por el cual estaría



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vigente la referida ley». Coincido con la solución dada al presente caso y con las motivaciones que dan lugar a la misma.

3. Sin embargo, considero que resulta de especial atención precisar que, en materia de control de constitucionalidad, la causa de inadmisibilidad por falta de objeto debe ser adoptada con ciertos matices, en función de las particularidades de la cuestión sometida, puesto que cuando su invocación se deriva de la consumación del acto impugnado, se traduciría en un bloqueo a cualquier posibilidad de tutelar los derechos fundamentales o que dicha circunstancia purga cualquier vicio o actuación contraria a la Constitución. Por consiguiente, procede reiterar algunas de las consideraciones expuestas en el voto particular del magistrado Reyes Torres a la Sentencia TC/0004/24 y su reiteración en el voto a la Sentencia TC/0401/24 que, a la luz del presente caso, llama a este tribunal – en el futuro – a reconsiderar seriamente el criterio sentado en la Sentencia 124/13.

II

4. Conforme con la dimensión objetiva del derecho fundamental que se alega vulnerado, a través del análisis de caso, el Tribunal Constitucional puede proporcionar una tutela diferenciada que procure una solución expedita con miras al futuro, específicamente cuando el hecho se haya consumado, de manera tal que ocurra la carencia de objeto de forma general. Pero teniendo muy presente que dicho hecho se haya generado durante el trámite del recurso y la posible decisión adoptada sobre el asunto en cuestión, de forma tal que con ello se pudiera controlar que dichas situaciones se vuelvan a repetir.

5. El tribunal puede «determinar en cada situación en concreto el alcance que supone la revisión que le sea sometida, máxime en aquellos casos donde los efectos de la decisión recurrida puedan tener incidencia hacia el futuro y por tanto sea necesario examinar el fondo de la cuestión planteada» (Sentencia TC/0392/14: Párr. O). En este sentido, en caso de que sobrevenga la falta de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

objeto antes de producirse el fallo del asunto recurrido, esta Alta Corte pudiera conocer el fondo del caso que ocupa la atención, bajo las siguientes consideraciones, si

- (1) la corta duración de la actuación impugnada impide su examen jurisdiccional antes del cese de sus efectos;
- (2) existe una expectativa razonable que la parte demandante o accionante sea sometida nuevamente a la misma casuística; o
- (3) si bien la reclamación es susceptible de una repetición previsible, más que una repetición aleatoria.¹

6. En conclusión, según lo anterior señalado, podemos advertir que la carencia o pérdida de objeto o no conlleva necesariamente a la declaratoria de la inadmisibilidad de la acción de inconstitucionalidad. Esto se justifica porque es más rápida la finalización de la litis que el trámite de debate y adopción del fallo que produzca la sentencia que decide sobre el conflicto, la dimensión objetiva de la Constitución un pronunciamiento declarativo a futuro para que no vuelva a producirse el mismo asunto que en este nos ocupa.

7. Todo lo anterior parte del examen de «si el plazo de vigencia fue suficientemente amplio para que la ciudadanía pudiera interponer acciones públicas de inconstitucionalidad contra el precepto; si la norma producía efectos al momento de interponerse la acción, aunque luego estos hayan cesado antes de la decisión final; y si es necesario guardar la integridad y supremacía de la Constitución frente a una notoria oposición entre sus normas [...]. Con base en una ponderación de estos criterios, cada uno de los cuales tiene un peso distinto,

¹ REYES-TORRES (Amaury) “La justiciabilidad de casos o controversias en el control de constitucionalidad las cuestiones políticas y la carencia de objeto” en Anuario del Tribunal Constitucional de la República Dominicana (2017), Santo Domingo, 2018, Pp. 149-174; REYES-TORRES (Amaury), Constitución y política, Librería Jurídica Internacional, Santo Domingo, República Dominicana, 2024, p. 193.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en ciertos casos se han resuelto [el] fondo las demandas contra normas que no están en vigor y carecen de capacidad para producir efectos, como se expone enseguida».²

8. En el tipo de casos como en el que nos ocupa, la vigencia del presupuesto es determinada, coincidiendo con el «año natural y transcurrido el cual [perdería] su [vigencia], salvo que se prorrogue, de conformidad con lo establecido en el artículo 239 de la Constitución de la República» (Sentencia TC/0124/13: párr. 7.4). Durante ese período, no hay certeza que la acción directa pueda conocerse a tiempo, como tampoco se tiene certeza que la ley de presupuestos esté vigente al momento de celebrarse la audiencia y dictaminar sobre el fondo del asunto. Sin embargo, sí tenemos certeza que cada año existirá una ley de presupuesto y que, cada año, tanto el presidente de la República como los congresistas tendrán la oportunidad de tomar en cuenta las observaciones del tribunal cuando emita sus juicios sobre la compatibilidad constitucional.

III

9. Nada de lo anterior es ajeno a la jurisprudencia de varios jueces y juezas de este Tribunal Constitucional a lo largo de su existencia. Por ejemplo, el magistrado Acosta de los Santos (Sentencia TC/0025/13), a propósito del orden y diseño de la boleta para la elección del 2012, el magistrado Acosta de los Santos sostuvo que «aunque la referida boleta fue diseñada para las elecciones del 20 de mayo de 2012 la cuestión planteada, es decir, el derecho a que figure la fotografía del candidato o candidata a la vicepresidencia de la República, mantiene vigencia e interés constitucional más allá de las indicadas elecciones. Ciertamente, el tema puede volverse a discutir con ocasión del diseño de boletas electorales correspondientes a elecciones futuras».

² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-153/23.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Asimismo, la magistrada Beard Marcos, en su voto a la Sentencia TC/0332/23 (entre otros), apelando a la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y a la función pedagógica del Tribunal Constitucional, entendió que la falta de objeto no puede ser un impedimento para el pronunciamiento del tribunal en cuanto al fondo de la cuestión (Párr. 18). En un voto conjunto a la Sentencia TC/0611/23, los magistrados Valera Montero y Vásquez Acosta, indicando que en este tipo de casos existirían «de actuaciones que, en ausencia de ultraactividad, pueden encontrarse sujeto a repetición por el mismo órgano, cuyos actos, por lo ya indicado, escaparían a la censura constitucional de este Tribunal.» (Párr. 7).

11. De igual forma, el magistrado Castellanos Khoury en el voto salvado emitido con relación a la Sentencia TC/0334/22 expuso similares consideraciones. En el indicado voto particular se destacó la necesidad de «un cambio de precedente respecto de la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad por haber sido derogada la norma impugnada. De manera puntual, entendemos que hay excepciones que justificarían que el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse sobre el fondo, aun la norma no se encuentre vigente». (Párrafo 5). En lo particular, no creo que sea necesario, bastaría con una distinción, en los términos de la Sentencia TC/0188/14, para poder equilibrar ambos criterios porque la falta de objeto no deja de ser un elemento útil y conforme al principio de seguridad jurídica.

12. Al igual que en mis consideraciones más arriba expuestas, el magistrado Castellanos Khoury enuncia las excepciones que daría lugar a un pronunciamiento sobre el fondo de una acción directa de inconstitucionalidad, aun la norma no esté vigente:

«(1) que la norma derogada, independientemente del momento de su desaparición, esté desplegando o pueda desplegar efectos al momento de conocerse la acción directa de inconstitucionalidad; o (2) que la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

norma impugnada, independientemente de que sus efectos se desplieguen o no en la actualidad, haya sido derogada o perdido su vigencia luego de haberse interpuesto la acción directa de inconstitucionalidad en su contra, en cuyo caso será necesario: (a) que no sea evidente que la desaparición de la norma haya sido porque el gobierno la juzgaba como inconstitucional y exista la posibilidad de que en algún futuro el gobierno pueda adoptar la misma norma u otra similar; (b) que, por la naturaleza propia de la norma, haya tenido una corta vigencia que hacía improbable que el proceso de la acción directa de inconstitucionalidad transcurriera y culminara antes de su derogación; o (c) que se trate de un asunto de alta relevancia o trascendencia constitucional cuya solución contribuiría a aclarar las competencias, atribuciones, límites, pesos y contrapesos de los poderes políticos.» (Párrafo 94).

* * *

13. En conclusión, junto a los fundamentos expuestos en la decisión para solucionar esta acción, considero que la presente sentencia se ajusta al precedente en la Sentencia TC/0124/13. Sin embargo, el tribunal deberá tomar este caso como punto de partida para reconsiderar el criterio citado anteriormente. En efecto, las precisiones que anteceden debieron desarrollarse para delimitar las condiciones de admisibilidad de la cuestión sometida, frente al criterio de inadmisibilidad por falta de objeto de este tribunal en los anteriores precedentes.

14. Debido al efecto de irradiación («Ausstrahlungswirkung») de la Constitución (TC Federal Alemán, Lüth, BverfGE 7. 198. 205) imponen un pronunciamiento declarativo a futuro para que no vuelva a ocurrir el mismo asunto que nos ocupa, por ser situaciones capaces de repetición pero que logran evadir el control de constitucionalidad, como sucede con la ley anual de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

presupuesto. Por las razones expuestas, en cuanto al dispositivo y los motivos, concurro, pero, salvando el presente voto sobre el aspecto señalado. Es cuanto.

Firmado: Amaury A. Reyes Torres, juez.; José Alejandro Ayuso, juez; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez.

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD SOBRE

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y de acuerdo 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 votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido*», presentamos un voto disidente fundado en las razones que expondrá a continuación:

La parte accionante, señor Álvaro García Martínez, mediante instancia depositada en la Secretaría General del Tribunal Constitucional, el diez (10) de febrero de dos mil veintitrés (2023), solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 40 y 58 de la ley núm. 366-22, que rezan de la siguiente manera:

Artículo 40.- Modificaciones del Fondo a disposición de la Presidencia de la República. Se autoriza al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar las modificaciones del presupuesto de la Presidencia de la República, normadas por el artículo 32 de la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No.423-

Expediente núm. TC-01-2023-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Álvaro García Martínez, contra los artículos 40 y 58 de la Ley núm. 366-22, del ocho (8) de diciembre del dos mil veintidós (2022), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año dos mil veintitrés (2023).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

06, del 17 de noviembre de 2006, que sean asignadas para ser ejecutadas por otros entes públicos y órganos administrativos.

Artículo 58.- Ajustes a distribución de los presupuestos municipales.

Se suspende, durante el ejercicio fiscal 2023, la composición establecida en el artículo 21 de la Ley del Distrito Nacional y los Municipios No.176-07, del 17 de julio de 2007, para que los gobiernos locales formulen sus presupuestos atendiendo a criterios de eficiencia, priorización y racionalidad del gasto público, cubriendo las necesidades propias de su territorio, en tal sentido se establece, por excepción, la siguiente distribución de los fondos recibidos de transferencias del gobierno central:

1) Hasta el treinta (30%) por ciento de la transferencia ordinaria, serán destinados para pago de personal y nómina.

2) Al menos el treinta (30%) por ciento de la transferencia ordinaria para inversiones de capital e infraestructura, priorizando las obras contenidas en el Plan de Inversión Municipal, decidido por el Cabildo Abierto Final del Presupuesto Participativo Municipal.

3) Hasta el treinta y seis (36%) por ciento de la transferencia ordinaria para servicios municipales.

4) Un cuatro (4%) por ciento de la transferencia ordinaria en programas de educación, salud y género.

Párrafo I. *Los ingresos propios recaudados por cada gobierno local podrán ser utilizados enfocados específicamente en el otorgamiento de servicios de calidad a la ciudadanía, atendiendo a criterios de*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

eficiencia y racionalidad del gasto, de acuerdo con las necesidades de su territorio.

Párrafo II. Los párrafos I, III y V del artículo 21 de la Ley del Distrito Nacional y los Municipios No.176-07 permanecerán sin modificación.

Párrafo III. Para el ejercicio presupuestario del año 2023, se suspende la aplicación de los párrafos II y IV de la Ley del Distrito Nacional y los Municipios No.176-07, del 17 de julio de 2007.

Esencialmente sus alegatos se dirigían a indicar que el precitado artículo 40 de la Ley 366-22 que aprueba el presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año 2023, otorga al presidente la facultad de modificar el presupuesto de la nación sin los requerimientos constitucionales preestablecidos.

El contenido de este artículo, a su entender, excede el mandato que la Constitución y las leyes orgánicas de presupuesto admiten a las leyes anuales de presupuesto. Con ello se crea una nueva atribución al Poder Ejecutivo, con la especial particularidad de que esa atribución ya está vedada en la propia norma constitucional, dado que, el párrafo separado del art. 234, se refiere al momento en que una vez votada la Ley de Presupuesto General del Estado, se configura una restricción a la posibilidad de trasladar recursos presupuestarios, para lo que requiere una ley que, requerirá el voto de las dos terceras partes de los presentes en cada cámara legislativa. Que en consonancia con el párrafo separado que se incluye en el art. 233 que requiere, la asignación presupuestaria individualizada para las distintas instituciones del Estado, limitado el traspaso de partidas de unas instituciones a otras.

Asimismo, arguyó que el artículo 58 de la Ley de Presupuesto del Estado 2023, contraviene el principio de reserva de Ley Orgánica contenido en el artículo 112

Expediente núm. TC-01-2023-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Álvaro García Martínez, contra los artículos 40 y 58 de la Ley núm. 366-22, del ocho (8) de diciembre del dos mil veintidós (2022), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año dos mil veintitrés (2023).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Constitución al modificar el artículo 21 de la Ley 176, del Distrito Nacional y los Municipios, y el artículo 48 de la Ley núm. 423-06, Orgánica de Presupuesto. Dado que de la comparación exegética del artículo 58 con el artículo 21 de la ley 176-07 se verifica que la norma atacada modifica el régimen de inversión de los recursos públicos de los gobiernos locales dispuesto por su ley marco, pretendiendo el legislador modificar una ley orgánica mediante una ley ordinaria.

De la misma manera, sostiene que se contradice el principio de unidad ¹⁵, que consiste en la fijación de una política presupuestaria única para todo el sector público, así como en la homogeneidad normativa y metodológica que debe regir las etapas del proceso presupuestario. En ese sentido, el referido artículo 58 de la ley de presupuesto, no es instrumental para la debida ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de 2033 (sic). Puesto que, en lugar de contribuir a garantizar la ejecución del presupuesto, lo que hace la norma demandada es modificar una disposición normativa permanente que dista de contener una estimación de ingresos, una autorización de gastos o una norma para la debida ejecución del presupuesto.

Este Tribunal Constitucional, apoderado de la cuestión, declaró inadmisibles la acción directa debido a que ha transcurrido el período por el cual estaría vigente la referida ley, a saber:

En virtud de los señalamientos expuestos precedentemente, es posible advertir que no tendría sentido alguno que este tribunal se apreste a pronunciarse sobre la constitucionalidad de instrumentos normativos que no surten en la actualidad efecto jurídico alguno, en tanto han dejado de existir en el ordenamiento jurídico. Por tal motivo, este Tribunal Constitucional considera que la presente acción directa de inconstitucionalidad deviene en inadmisibles, tal y como se hará constar en el dispositivo de esta decisión.

Expediente núm. TC-01-2023-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Álvaro García Martínez, contra los artículos 40 y 58 de la Ley núm. 366-22, del ocho (8) de diciembre del dos mil veintidós (2022), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año dos mil veintitrés (2023).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta juzgadora por su parte, disiente del criterio adoptado por la mayoría de este plenario de declarar inadmisibles la ADI, entendiendo que lo correcto sería el examen al fondo de esta, para determinar si la ley impugnada es cónsona o no con la carta magna, además de que esta alta corte constitucional debe efectuar un examen constitucional e *iusfundamental* de lo planteado desde una perspectiva o dimensión objetiva, pues se trata de un asunto de interés público.

Con la citada decisión se está afectando en gran medida la seguridad jurídica, principio rector del Estado de derecho, y por otro lado, porque deben imponerse las garantías a la supremacía constitucional, la función pedagógica de las sentencias del Tribunal Constitucional y el orden constitucional por las que esta corporación debe velar como desarrollaremos más adelante.

i. Sobre la afectación a la seguridad jurídica.

Este tribunal debe tomar en consideración el momento en que se interpuso la acción de inconstitucionalidad y no al momento en que se dictó el fallo, pues entonces sentaría el nefasto precedente no solo a la justicia constitucional, sino a la justicia ordinaria de poder escudar su inactividad bajo la inadmisibilidad para carecer de objeto.

En función de lo establecido en esta decisión, y de aplicarse esto de forma regular, los ciudadanos podrían confrontar una notable inseguridad jurídica al tener la incertidumbre si la interposición de una acción de inconstitucionalidad en tiempo oportuno y con las previsiones de lugar, puede ser declarada inadmisibles si es fallada en tiempo evidentemente moroso.

En este orden debemos subrayar que la inadmisibilidad consiste en una sanción al que acciona en justicia por el incumplimiento de uno de los requisitos previsto en la ley, lo que no ocurre en especie, pues el retardo se debe al accionar del propio tribunal apoderado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En este sentido, pesa la obligación sobre el Tribunal constitucional conforme al principio de celeridad de responder en tiempo oportuno; principio que se encuentra íntimamente ligado al derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso cuyas garantías mínimas conforme a la Constitución, son: *1) El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita; 2) El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley*

Entonces, si por las circunstancias que fuere, este tribunal no pudo fallar de manera oportuna como establece el principio de celeridad, desatinado sería imputársele tal situación al accionante.

En definitiva, este tribunal al fallar como lo hizo transgrede ampliamente la seguridad jurídica que, como ha definido propiamente este tribunal, implica una garantía de la aplicación objetiva de la ley, de tal modo que asegura la previsibilidad respecto de los actos de los poderes públicos, delimitando sus facultades y deberes. Es la certeza que tienen los individuos que integran una sociedad acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, sin que el capricho, torpeza o la arbitrariedad de sus autoridades puedan causarles perjuicios (TC/0100/13).

Por lo que estamos en desacuerdo con que el este tribunal haya declarado inadmisibles la presente acción de inconstitucionalidad.

ii. *Respecto a la supremacía y orden constitucional.*

El artículo 184 de la Constitución dominicana, establece que el Tribunal Constitucional es el garante del principio de supremacía de la Constitución, del orden constitucional y de la protección de los derechos fundamentales, y sus sentencias tienen carácter vinculante para todos los poderes públicos, pues tal como ha sostenido esta corporación constitucional “...las decisiones de este



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tribunal -como la precedentemente descrita-, se traducen en verdaderas normas jurídicas que hacen parte del derecho positivo en nuestro ordenamiento jurídico y fuente directa del derecho con carácter vinculante para todos los poderes públicos”.(TC/0319/15).

Otro precepto que favorece la supremacía constitucional, lo constituye el artículo 6 de la Carta Magna, al disponer: ...Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución. Razón por la cual, de este tribunal haber admitido y resuelto la cuestión jurídica planteada y resultare está una contradicción a la Constitución se produjera en una nulidad de pleno de derecho.

Ya este tribunal se ha pronunciado respecto del alcance del principio de la supremacía constitucional y al respecto desarrolló mediante Sentencia TC/0150/13, del doce (12) de septiembre de dos mil trece (2013), lo siguiente:

El principio de supremacía constitucional establecido en las disposiciones del artículo 6 de la Constitución de la República consagra el carácter de fuente primaria de la validez sobre todo el ordenamiento jurídico dominicano, cuyas normas infra constitucionales deben ceñirse estrictamente a los valores, principios, reglas y derechos contenidos en la Carta Magna. Por Tanto, las disposiciones contenidas en la Constitución, al igual que las normas que integran el bloque de la constitucionalidad constituyen el parámetro de constitucionalidad de todas las normas, actos y actuaciones producidos y realizados por todas las personas, instituciones privadas y órganos de los poderes públicos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Además, somos del criterio de que aun en casos de derogación de la norma, como ocurre en el presente caso, este tribunal debe de ejercer el control de constitucionalidad. Y es que acorde a los criterios del Tribunal Constitucional español: Conforme a reiterada doctrina constitucional, tanto la derogación como la modificación o la sustitución de la norma cuestionada, incluso aunque sea sustituida, [...] no implica, no obstante, una pérdida sobrevenida del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad (entre otras, SSTC 73/2010, de 18 de octubre, FJ 2; 183/2012, de 17 de octubre, FJ 3; 92/2014, de 10 de junio, FJ 3; 29/2015, de 19 de febrero, FJ 2, y 227/2016, de 22 de diciembre, FJ 2).35(resaltado nuestro)

Esta juzgadora es de la firme opinión que, tratándose de una acción directa de inconstitucionalidad, la regla ha de ser que debe efectuarse un examen constitucional y iusfundamentalde lo planteado desde una perspectiva o dimensión objetiva y abstracta, en todos los procesos constitucionales, pues la finalidad de esta alta corte como órgano de cierre de los temas constitucionales debe ser la de garantizar la supremacía y el orden constitucional y por ello, no debe limitar su actuación en un proceso, y con mayor énfasis en la acción directa de inconstitucionalidad, a que la norma o acto atacado este vigente al momento de decidir. pues priva a los ciudadanos y aún al legislador de conocer la conformidad o no de la norma con la Constitución y es que debe primar en todo caso la función pedagógica de la sentencia constitucional, para con ello dar a conocer a la comunidad, al legislador y a los poderes públicos, el trayecto que se deberá seguir en lo adelante para que no se incurra nuevamente en el mismo vicio.

Sobre este particular, pero refiriéndose a tutela de derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional peruano en su jurisprudencia ha efectuado significativas precisiones desarrollando la importancia y alcance de la dimensión objetiva de los procesos constitucionales para la preservación de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

supremacía de la constitución, así como para la fortaleza y vigor del Estado de Derecho, y al respecto ha sostenido que:

“[...] en el estado actual de desarrollo del Derecho procesal constitucional, los procesos constitucionales persiguen no sólo la tutela subjetiva de los derechos fundamentales de las personas, sino también [...] la tutela objetiva de la Constitución,” pues para el máximo intérprete constitucional peruano, *“...la protección de los derechos fundamentales no sólo es de interés para el titular de ese derecho, sino también para el propio Estado y para la colectividad en general, pues su trasgresión supone una afectación también al propio ordenamiento constitucional”*.³

Tal como hemos venido expresando desde las primeras líneas del presente voto particular, postulamos porque este máximo intérprete de la Constitución desempeñe su rol institucional y encomienda constitucional asignada: conocer y decidir sobre la conformidad con la norma sustantiva de cada ley, reglamento, resolución, decreto, o acto emanado y dictado por cualquier autoridad pública, respecto a todo lo cual debe fungir esta corte constitucional como unificador y verificador de su apropiado fundamento constitucional.

Resulta relevante subrayar que la propia Ley núm. 137-11, en su artículo 7.4. instauro varios principios que orientan y sirven de sustento a nuestra posición, entre ellos:

a) El principio de constitucionalidad, en función del cual, “Corresponde al Tribunal Constitucional [...] garantizar la supremacía, integridad y eficacia de la Constitución y del bloque de constitucionalidad”.

³Sentencia del Tribunal Constitucional del 27 de octubre de 2006, expediente N.º 0023-2005-PI/TC, fundamento jurídico

Expediente núm. TC-01-2023-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Álvaro García Martínez, contra los artículos 40 y 58 de la Ley núm. 366-22, del ocho (8) de diciembre del dos mil veintidós (2022), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año dos mil veintitrés (2023).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b) El principio de inconvalidabilidad, que desarrolla que “La infracción de los valores, principios y reglas constitucionales, está sancionada con la nulidad y se prohíbe su subsanación o convalidación”, y finalmente;

iii. *Función pedagógica del Tribunal Constitucional*

Esta posición disidente también encuentra fundamento en la calidad orientativa y formativa con que se encuentran revestidas las decisiones de este Tribunal Constitucional, en ese sentido hay que destacar lo que dijo respecto de la función pedagógica y el alcance de las sentencias constitucionales por medio de la Sentencia TC/0041/13, que establece lo siguiente:

los tribunales constitucionales, dentro de la nueva filosofía del Estado Social y Democrático de Derecho, no sólo se circunscriben a garantizar la supremacía constitucional o la protección efectiva de los derechos fundamentales al decidir jurisdiccionalmente los casos sometidos a su competencia, sino que además asumen una misión de pedagogía constitucional al definir conceptos jurídicos indeterminados, resolver lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional[...].

Agregando esta juzgadora que, si esta corporación “asume una misión de pedagogía constitucional al definir conceptos jurídicos indeterminados, resolver lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional”, razonamiento *a fortiori* con mayor razón lo debe hacer para determinar si una norma o acto emanado de los poderes públicos fue dictado contrariando la Constitución, aunque esta ya haya salido del ordenamiento jurídico al momento de decidir el caso en cuestión como en el caso de la especie, y es que ahí es donde verdaderamente se materializa la supremacía constitucional.

Conclusión:

Expediente núm. TC-01-2023-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Álvaro García Martínez, contra los artículos 40 y 58 de la Ley núm. 366-22, del ocho (8) de diciembre del dos mil veintidós (2022), que aprueba el Presupuesto General del Estado para el ejercicio presupuestario del año dos mil veintitrés (2023).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En función de todo lo anterior, esta juzgadora es de criterio que habiendo sido sometida la acción de inconstitucionalidad, estando la norma atacada vigente, resulta irrazonable declarar la inadmisibilidad de la acción, bajo el argumento de que la misma ya fue derogada, puesto que al momento de apoderar esta corporación la misma estaba vigente. Por tanto, por la debida garantía que corresponde a este tribunal de velar por la supremacía constitucional y el derecho de los ciudadanos, el accionante y los poderes públicos en conocer si realmente la norma atacada contenía los vicios enunciados, es menester ponderar el fondo de lo planteado para que de ese modo, tal decisión sirva de indicador sobre las directrices que deban seguirse a fin de que todos nos ciñamos al orden constitucional.

Además, a nuestro juicio en lo que concierne al fondo de la acción, entendemos que el artículo 234 de la Constitución es claro al establecer que toda modificación que verse sobre el presupuesto general del Estado deberá ser aprobado por el Congreso «*con el voto de las dos terceras partes de los presentes de cada cámara legislativa*», por tanto, la ejecución de cualquier gasto debe realizarse aplicando las normas y procedimientos vigentes.

Se puede entender que la *ratio* que movió al constituyente a configurar al artículo 234 de tal manera, no es otra que la racionalización del poder que se le atribuye al Poder Ejecutivo el cual emana del pueblo, soberano indiscutible del Estado en el que reside originalmente el poder.

Es en este poder del soberano que podemos encontrar el fundamento del principio de la separación de poderes en virtud del cual el Poder Legislativo, como órgano estatal imbuido de dignidad política producto de la representación y la deliberación pública, funge como contrapeso; fiscalizando al Poder Ejecutivo en el ejercicio de las atribuciones que le son atribuidas por la Constitución, todo esto conforme a la clásica teoría de los *checks and balances*.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por tanto, entendemos que de haber sido conocido el fondo de la acción, la constitucionalidad del artículo 40 de la Ley núm. 366-22 habría sido ampliamente cuestionada, dado que dicha disposición legal reconoce al poder ejecutivo la potestad de disponer del presupuesto general y modificarlo sin ser aprobado conforme al procedimiento legislativo consagrado en la Constitución en su artículo 234—, implicando infringir, sin reservas, el principio de separación de poderes.

Firmado: Alba Luisa Beard Marcos, jueza

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha dieciocho (18) del mes de octubre del año dos mil veinticuatro (2024); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria