



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/1186/25

Referencia: Expediente núm. TC-01-2006-0010, relativo a la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por el señor Juan Antonio Díaz Cruz contra el literal f del artículo 53 de la Ley núm. 11-92, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana, promulgada el dieciséis (16) de mayo de mil novecientos noventa y dos (1992).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los doce (12) días del mes de noviembre del año dos mil veinticinco (2025).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución, y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta ante la Suprema Corte de Justicia el cuatro (4) de agosto de dos mil seis (2006) por el señor Juan Antonio Díaz Cruz, en contra del literal f del artículo 53 de la Ley núm. 11-92, que aprueba el Código Tributario de la República Dominicana, promulgada el dieciséis (16) de mayo de mil novecientos noventa y dos (1992), sobre la base de que lo dispuesto en el referido artículo es violatorio al artículo 8, numeral 4 de la anterior Constitución de la República (2002), que consagraba la libertad de tránsito.

El citado artículo 53 literal f de la Ley núm. 11-92 dispone lo siguiente:

*Artículo 53. Estarán igualmente obligados a proporcionar informaciones, datos y antecedentes a la Administración Tributaria:
(...)*

f) La Dirección General de Migración no deberá autorizar la salida del país de las personas investigadas por presuntas defraudaciones tributarias.

A estos efectos, la Administración Tributaria deberá enviar a dicha Dirección General, una nómina de los contribuyentes que se encuentren en esa situación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones del accionante

El señor Juan A. Díaz Cruz solicita sea declarada la inconstitucionalidad del artículo 53 literal f de la Ley núm. 11-92, argumentando la vulneración a la libertad de tránsito.

3. Infracciones constitucionales alegadas

La parte accionante invoca la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma cuestionada, por considerar que viola el artículo 8, numeral 4 de la otrora Constitución de la República, que prescribía lo siguiente:

Art. 8.- Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines fijan las siguientes normas:

4.- La libertad de tránsito, salvo las restricciones que resultaren de las penas impuestas judicialmente, o de las leyes de policía, de inmigración y de sanidad.

En la Constitución proclamada el veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), la libertad de tránsito se encuentra consagrada en el artículo 46 en los siguientes términos:

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



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

4. Argumentos jurídicos de la parte accionante.

Para fundamentar la inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en el literal f del artículo 53 de la Ley núm. 11-92, el accionante alegó, en síntesis, lo siguiente:

(...) no han faltado funcionarios en nuestro país que, colocándose por encima de la Constitución de la República, han querido desconocer las libertades consagradas por nuestra ley Sustantiva, faltando a su juramento ante Dios de respetar, cumplir y hacer cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes e incentivando, por el contrario, ellos mismos o sus colaboradores, su flagrante violación. Pero si por un acto de fuerza, al margen de la Constitución, un gobernante se aparta del camino de la legalidad y desconoce estos derechos universales, la situación es más grave si es la misma ley que restringe el ejercicio de uno de estos derechos, desconociéndole a la



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución de la República su condición de Ley Suprema de la Nación. Ella misma declara que son nulos de pleno derecho, toda ley, decreto, acto, reglamento o acto contrario a la Constitución, reza el artículo 46 de nuestra carta magna, para dejar bien claro y sin ningún género de dudas, que la Constitución es la carta constitutiva del Estado y de que todos los poderes públicos que ella instituye (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y los derechos económicos y sociales que ella consagra, son de carácter absoluto y no pueden ser restringidos mas que en los casos que ella misma establece, por lo que cualquier ley que coarte, disminuya o desconozca uno de estos derechos, es y debe ser declarada inconstitucional.

Uno de estos derechos individuales y sociales, inherentes a la persona humana, que son derechos naturales, inalienables y consagrados, tal como lo proclama la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, esta consagrado en la Constitución de la República Dominicana en su artículo 8 inciso, es a la libertad de tránsito, salvo las restricciones que resultaren de las penas impuestas judicialmente, o de las leyes de policía, de inmigración y de sanidad. Este derecho, dada su gran importancia, ha sido consagrado por los instrumentos y acuerdos internacionales tales como:

1.- La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, la cual en su artículo 13 expresa: Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.

2.- La Convención Americana Sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, ratificada



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mediante Resolución No. 739 del Congreso Nacional, expresa en su artículo 22.2 lo siguiente: Toda persona tiene derecho a salir libremente del país inclusive del propio”.

3.- El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York, el 16 de diciembre de 1966, el cual establece en su artículo 12: Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio”.

Pero además de este amplio reconocimiento internacional, todas las constituciones modernas consagran la libertad de tránsito como uno de los derechos fundamentales y esenciales del hombre, al igual que la libertad de expresión, de creencias, de asociación, y, en fin, de todos los derechos que son inherentes a la condición humana. La Constitución Dominicana reconoce, en el capítulo referente a los derechos individuales y sociales, artículo 8, ordinal 4, este derecho cuando se expresa: Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan desarrollarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas: La libertad de tránsito, salvo las restricciones que resultaren de las penas impuestas judicialmente, o las leyes de policía, de inmigración y de sanidad”

Como podéis observar, honorables magistrados, la libertad de tránsito puede ser restringida únicamente en cuatro casos señalados taxativamente por la propia Constitución de la República, por lo que ninguna ley adjetiva puede, sin violar este derecho constitucional,



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecer otras situaciones en las cuales pueda verse limitado el ejercicio de este derecho, pues como si bien es sabido, la Constitución es de interpretación restrictiva y sus disposiciones no pueden ser aplicadas por analogía a otros casos o situaciones no contempladas de manera expresa por ella misma. Veamos en detalle cada una de estas limitaciones a la libertad de tránsito contempladas por la Constitución de la República.

En primer término, la Constitución señala que este derecho puede ser restringido en los casos que resultaren de las penas impuestas judicialmente. La sentencia, en este caso, deberá ser irrevocable, pues mientras tanto no haya sentencia con la condición de la cosa definitiva e irrevocable juzgada, habrá de presumirse la inocencia de la persona inculpada de la comisión de una infracción a la ley penal, la cual puede obtener su libertad a través de los mecanismos bajo fianza o a través de un recurso de habeas corpus. Estos mecanismos se han instituido para que toda persona privada de su libertad a través de los mecanismos que la ley ha instituido para que toda persona privada de libertad pueda recobrarla, pues su inocencia se presume hasta tanto no intervenga una sentencia condenatoria definitiva e irrevocable.

En este caso, contrario a los otros tres casos, la restricción es absoluta, ya que una persona privada de libertad está impedida, tanto de poder transitar libremente dentro de su propio país, como de poder salir fuera de las fronteras nacionales, recibiendo una condena a prisión, que es la restricción más severa a la libertad de tránsito. En este caso, la Constitución no ha hecho más que señalar la situación del ciudadano condenado por sentencia de un tribunal, el cual, por su peligrosidad, debe ser apartado los demás miembros de la sociedad. Es tal la importancia de este derecho, honorables magistrados, que el peor castigo que puede recibir un hombre, después de la pena de



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

muerte, es ser privado de su libertad de tránsito, pues el hombre nació para ser libre y no para estar prisionero, ni dentro de las fronteras de su propio país ni para estar confinado tras los barrotes de la cárcel.

Las otras tres restricciones a la libertad de tránsito, contrario a la que acabamos de ver, son limitaciones relativas, que no tienen como objeto el privar absolutamente a una persona de esta prerrogativa constitucional, sino más bien restringir la salida hacia el exterior o restringir la entrada al territorio nacional, como el caso de las leyes de migración; o por motivos de salubridad, para evitar la propagación de enfermedades contagiosas, impidiendo la entrada de personas portadoras o provenientes de países afectados por una epidemia o controlar el orden público, como en el caso de las leyes de policía, evitando que las vías públicas, los caminos o las calles sean utilizados por personas en actividades que no estén debidamente autorizadas por las autoridades competentes.

Como podéis observar, honorables magistrados, en ninguno de los casos en los cuales la Constitución de la República permite la libertad de tránsito, figura que este derecho constitucional pueda ser restringido, limitado o de algún modo disminuido, prohibiéndosele la salida del país a un ciudadano dominicano, cuando este siendo investigado por supuesta defraudación tributaria, tal y como establece el literal f) el artículo 53 del Código Tributario, por lo que procede declarar su inconstitucionalidad erga omnes.

Pero además de las disposiciones de carácter sustantivo respecto a la libertad de tránsito y los casos excepcionales en que este derecho puede ser restringido, en nuestro país existe una ley especial que regula el procedimiento para impedir la salida del país en los casos limitativamente señalados por la Constitución de la República. En



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

efecto, la Ley No. 200, de fecha 25 de marzo de 1964, publicada en la Gaceta Oficial No. 8844, establece en sus motivaciones que la libertad de tránsito es un derecho consagrado por la Constitución, que solo puede ser restringido en los casos que esta señala de manera expresa, por lo que resulta improcedente que se impongan impedimentos de salida que restrinjan la libertad de tránsito de los ciudadanos fuera de los casos previstos por la Constitución.

Señala esta ley, como una de sus motivaciones principales, que por motivos políticos se ha impedido la salida del país a numerosos ciudadanos, y a otros por estar sometidos a las jurisdicciones penales, civiles y comerciales, o simplemente por tener asuntos pendientes ante las autoridades administrativas, lo que constituye flagrante violación a la libertad de tránsito como uno de los derechos fundamentales de la persona, por lo que se hace necesario, para poner término a los abusos de poder que limitan injustamente este derecho, establecer un procedimiento para impedir la salida del país en los casos permitidos por la Constitución.

CONCLUSIONES:

Primero: Declarar la inconstitucionalidad del literal f) del artículo 53 del Código Tributario, por ser violatorio al artículo 8, numeral 4 de la Constitución de la República Dominicana, que consagra la libertad de tránsito.

Segundo: Pronunciar la nulidad erga omnes de las disposiciones contenidas en el literal f, del artículo 53 del Código Tributario, en virtud del artículo 46 de la Constitución de la República Dominicana.
(SIC)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Intervenciones oficiales

A. Opinión de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República Dominicana, representado por el procurador general adjunto, doctor Ángel A. Castillo T., depositó el dos (2) de noviembre de dos mil seis (2006), ante la Suprema Corte de Justicia, una instancia en la que estableció fundamentalmente lo siguiente con relación a la presente acción directa de inconstitucionalidad:

ATENDIDO: A que la impetrante alega en síntesis que el literal “f” del artículo 53 del Código Tributario viola su libertad de tránsito;

ATENDIDO: A que el referido texto legal reza: “Estarán igualmente obligados a proporcionar informaciones datos y antecedentes a la Administración Tributaria... f) La Dirección General de Migración no deberá autorizar la salida del país de las personas investigadas por presuntas defraudaciones tributarias”.

ATENDIDO: A que en cambio el acápite 4 del artículo 8 de la Constitución de la República reza: “Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan desarrollarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas... La libertad de tránsito, salvo restricciones que resultaren de las penas impuestas judicialmente, o de las leyes de policía, de inmigración o sanidad”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ATENDIDO: A que la restricción que impone el mandato legal atacado de inconstitucionalidad a las personas que estén siendo investigadas por defraudaciones tributarias consiste en la segunda medida de coerción contemplada por el artículo 226 del Código Procesal Penal, la cual solo puede ser impuesta a condición de que el juez que la ordenare escuche las razones que tenga el ministerio público o el querellante para solicitarla, y haberle dado la oportunidad al imputado de defenderse de ellas;

ATENDIDO: A que el texto cuya inconstitucionalidad se solicita no tan sólo viola la libertad de tránsito del impetrante, también viola el principio del juicio previo, el del juez natural, la presunción de inocencia y su derecho de defensa consagrado en los artículos 3, 4, 14 y 18 respectivamente del Código Procesal Penal;

SOMOS DE OPINIÓN:

Que procede acoger la acción directa en declaración de inconstitucionalidad interpuesta por el señor JUAN ANTONIO DÍAZ CRUZ, a través de su abogado DR. MARTIN W RODRIGUEZ BELLO, por los motivos expuestos, y;

DECLARAR el literal “f” del artículo 53 de la ley 11-92, Código Tributario, no conforme con la Constitución de la República, con todas las consecuencias legales; (SIC)

6. Celebración de audiencia

Dado que esta acción fue interpuesta previo a la entrada en vigencia de la Ley núm. 137-11, y declinada desde la Suprema Corte de Justicia, no se requiere de la celebración de audiencia pública por parte de este colegiado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Documentos que conforman el expediente.

En el expediente se encuentran depositados, entre otros, los siguientes documentos:

1. Instancia contentiva de acción directa de inconstitucionalidad depositada el cuatro (4) de agosto de dos mil seis (2006).
2. Copia de la comunicación del diez (10) de noviembre de dos mil seis (2006), dirigida al licenciado Juan Hernández, entonces director general de Impuestos Internos (DGII).
3. Recibo de pago núm. 05041441450-7, autorizado por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) el dieciséis (16) de marzo de dos mil cinco (2005).
4. Certificación expedida por la Dirección General de Impuestos Internos el tres (3) de agosto de dos mil seis (2006).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa en inconstitucionalidad, en virtud de lo que establece el artículo 185, numeral 1, de la Constitución, y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Legitimación activa o calidad para actuar de la parte accionante en inconstitucionalidad

9.1. La presente acción fue interpuesta el cuatro (4) de agosto de dos mil seis (2006) ante la Suprema Corte de Justicia, en sus atribuciones constitucionales, al tenor de lo que disponía el artículo 67.1 de la Constitución del año dos mil dos (2002). Posteriormente se produjeron modificaciones a la carta sustantiva que terminaron con la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), la cual fue reformada el trece (13) de junio de dos mil quince (2015), y posteriormente, el veintisiete (27) de octubre del dos mil dos (2024), vigente.

9.2. En esas atenciones, el Tribunal Constitucional, en precedentes como el TC/0008/16, determinó que aquellas acciones de inconstitucionalidad que se encontraban en curso al momento de producirse la promulgación de la Constitución del dos mil diez (2010), deberían ser resueltas de conformidad con el artículo 67.1 de la vigente carta magna del dos mil dos (2002), aspecto que no puede ser alterado en virtud del precitado principio de irretroactividad previsto en el artículo 6.4 de la actual norma sustantiva.¹

9.3. Ahora bien, es necesario que el Tribunal Constitucional establezca si el accionante era parte interesada al momento de interponer la acción, pues una norma posterior no puede desconocer las situaciones jurídicas creadas y consolidadas bajo la disposición anterior.

9.4. En relación con lo anterior, desde la primera oportunidad en que este pleno se pronunció sobre la calidad para accionar de acuerdo con la Constitución del dos mil dos (2002), ha sentado una sólida línea

¹ Este criterio fue sostenido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia TC/0013/12 y reiterado en las TC/0017/12, TC/0022/12, TC/0023/12, TC/0024/12, TC/0025/12, TC/0027/12, TC/0028/12, TC/0032/12 y TC/0033/12.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisprudencial decidiendo, como en el presente caso, que la parte impugnante tiene calidad para accionar en inconstitucionalidad por ser «parte interesada», pues basta con que actué como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, reglamento, resolución u ordenanza.² Además, en los documentos aportados al proceso se comprueba que en el momento de interponer esta acción, el señor Juan Antonio Díaz Cruz era un ciudadano dominicano que se encontraba en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

10. Procedimiento aplicable en la presente acción directa de inconstitucionalidad

A juicio de este colegiado, es imperante establecer que la nueva constitución sustantiva no afecta el alcance procesal de la acción directa de inconstitucionalidad formulada por el accionante señor Juan Antonio Díaz Cruz al tenor del régimen constitucional anterior, toda vez que el derecho invocado a la libertad de tránsito se conserva en el último texto constitucional, por lo que procede decidir el caso que nos ocupa conforme a lo dispuesto en la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010) reformada el trece (13) de junio del dos mil quince (2015) y el veintisiete (27) de octubre del dos mil dos (2024).

11. Cuestión previa

Previo a conocer el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad de la especie, este colegiado debe identificar en cuál de los vicios que dan lugar a este tipo de procedimiento constitucional se enmarca la pretensión en cuestión. Al respecto, conviene destacar que los vicios para sustentar la indicada acción pueden ser:

² TC/0008/16



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. *Vicios de forma o procedimiento*: estos se producen al momento de la formación de la norma y se suscitan en la medida en que la misma 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 norma cuestionada.
2. *Vicios de fondo*: estos afectan el contenido normativo de la disposición, por colisionar con una u otra o varias de las disposiciones de la carta sustantiva.
3. *Vicios de competencia*: son los que se suscitan cuando la norma ha sido aprobada por un órgano sin facultad para hacerlo. Es decir, cuando una autoridad aprueba una ley, decreto, reglamento, resolución o acto sin que ninguna disposición le asigne esta atribución o competencia para actuar de esa manera.³

Al analizar la instancia que contiene la acción directa de inconstitucionalidad sometida por Juan Antonio Díaz Cruz contra el artículo 53 literal f de la Ley núm. 11-92, se constata que se trata de un vicio de fondo, pues el accionante cuestiona su contenido normativo, alegando que vulnera la libertad de tránsito que se encontraba regulado en el artículo 8 numeral 4 de la anterior norma suprema, y que en la actualidad es consagrado por el artículo 46 de la vigente carta fundamental.

12. Análisis del fondo de los medios de inconstitucionalidad

12.1. El accionante, Juan Antonio Díaz Cruz, procura que se declare la inconstitucionalidad del artículo 53 literal f) del de la Ley núm. 11-92, que

³ TC/0418/15 TC/0421/19 y TC/0445/19 entre otras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

instaura el Código Tributario, el cual dispone, esencialmente, que la Dirección General de Migración no debe autorizar la salida del país de las personas investigadas por presuntos, fraudes tributarios, y que la administración recaudadora deberá enviar a dicho organismo, una nómina de los contribuyentes que estén en esa situación.

12.2. Respecto a esto, el accionante alega que el citado artículo 53 literal f de la Ley núm. 11-92 restringe arbitrariamente la salida de un ciudadano del país por el solo hecho de estar siendo investigado por un supuesto fraude fiscal, lo que —a su modo de ver— constituye una flagrante violación al derecho fundamental de la libertad de tránsito, que se encuentra regulado por el artículo 46 de la Constitución, cuyo contenido es el siguiente: «Toda persona que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a transitar, residir y salir libremente del mismo, de conformidad con las disposiciones legales». (...)

12.3. De acuerdo con la disposición arriba transcrita, toda persona que se encuentre en el territorio nacional tiene derecho a transitar, residir y salir con libertad de él, de conformidad con las leyes.

12.4. A propósito de lo anterior, es imperante indicar que el Tribunal Constitucional conceptualizó el derecho a la libertad de tránsito en la Sentencia TC/0035/17, de la forma siguiente:

Considera que la libertad de tránsito es la posibilidad que tienen todas las personas de entrar y salir del país, así como la de desplazarse libremente por el territorio del mismo ... el derecho a la libertad personal del individuo solo puede ser limitado en los casos y en los fines limitativamente previstos por la Constitución y las leyes.

12.5. Según la definición antes expuesta, el derecho a la libertad de tránsito solo puede ser limitado en los casos previstos en la ley y la Constitución. Este



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

plene agrega que en su artículo 40.1, esta última dispone que toda persona tiene derecho a la libertad, «por lo tanto: 1) Nadie podrá ser reducido a prisión o cohibido de su libertad sin orden motivada y escrita de juez competente, salvo el caso de flagrante delito».⁴

12.6. En relación con el principio de libertad consagrado en el precitado artículo 40.1 de la Constitución, y a que, por orden judicial motivada el derecho al libre tránsito puede ser limitado, en la Sentencia TC/0338/22, este tribunal constitucional estableció lo siguiente:

*En tal sentido, el juez es el único, en virtud del principio de legalidad y de la seguridad jurídica, que puede establecer medidas de coerción que impidan, entre otras cosas, la salida del territorio nacional, pues el principio de libertad se encuentra consagrado en el artículo 40.1 de la Constitución dominicana ... Por igual el Código Procesal Penal refrenda la libertad de tránsito, en su artículo 222 al establecer: Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Las medidas de coerción tienen carácter excepcional y sólo pueden ser impuestas mediante resolución judicial motivada y escrita.*⁵

12.7. En esa línea de ideas, el principio de libertad instaurado en el artículo 40.1 de la Constitución le da sustento al diseño procesal penal que rige en República Dominicana, en el sentido de que la única forma de restringir el derecho al libre tránsito es una orden judicial, como acontece con la medida de coerción regulada por el artículo 226 numeral 2 del Código Procesal Penal, que dispone:

⁴ Subrayado del tribunal

⁵ Resaltado por el tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A solicitud del ministerio público o del querellante, y en la forma, bajo las condiciones y por el tiempo que se explica en este código, el juez puede imponer al imputado, después de escuchar sus razones, las siguientes medidas de coerción... 2) La prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el juez,⁶

12.8. Relacionado con lo anterior, por orden motivada el juez puede imponer medida de coerción que restrinja la salida de un ciudadano del territorio nacional. En otras palabras, ningún órgano, entidad o institución pública puede atentar contra el libre tránsito de las personas sin mediación de un tribunal competente (ver Sentencia TC/0338/22).

12.9. Asimismo, en la decisión TC/0197/19 este plenario constitucional estableció que el impedimento de salida sin justificación constituye una violación al derecho a la libertad de tránsito: «Ello significa que dicho impedimento se mantiene pese a que no existe ningún motivo que legal o constitucionalmente lo justifique, lo que constituye una clara y palmaria violación a la libertad de tránsito del señor Nawa Bibi, a la luz del artículo 46 de la Constitución de la República...».

12.10. En el derecho comparado, las restricciones a la libertad de tránsito, al igual que en las jurisprudencias nacionales mencionadas, deben estar sustentadas en la carta magna o por una autoridad judicial competente conforme las normas jurídicas. En tal sentido el Tribunal Constitucional peruano, mediante la Sentencia 3482-2005-PHC/TC, estableció lo siguiente:

La libertad de tránsito o derecho de locomoción es, dentro del catálogo de atributos susceptibles de tutela por mediante el hábeas corpus, de los más tradicionales. Con el mismo se busca reconocer

⁶ Resaltado de este tribunal.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que todo nacional o extranjero con residencia establecida pueda circular libremente o sin restricciones por el ámbito de nuestro territorio patrio, habida cuenta de que, en tanto sujeto con capacidad de autodeterminación, tiene la libre opción de disponer cómo o por dónde decide desplazarse, sea que dicho desplazamiento suponga facultad de ingreso hacia el territorio de nuestro Estado, circulación o tránsito dentro del mismo, o simplemente salida o egreso del país.

[...]Siendo el derecho de tránsito o de locomoción un atributo con alcances bastante amplios, se encuentra, sin embargo, por mandato expreso de la propia Constitución y conforme a los criterios recogidos por los instrumentos internacionales antes referidos, sometido a una serie de límites o restricciones en su ejercicio. Dichas restricciones, por de pronto, pueden ser de dos clases: explícitas o implícitas.

Las restricciones calificadas como explícitas se encuentran reconocidas de modo expreso y pueden estar referidas tanto a supuestos de tipo ordinario, como los enunciados por el inciso 11) del artículo 20 de la Constitución ... como a supuestos de tipo extraordinario (los previstos en los incisos 1 y 2 del artículo 1370 de la Constitución, referidos a los estados de emergencia y de sitio, respectivamente) (...) Se trata, en tales supuestos, de vincular el derecho reconocido (en este caso, la libertad de tránsito) con otros derechos o bienes constitucionalmente relevantes, a fin de poder determinar, dentro de una técnica de ponderación, cuál de todos ellos es el que, en determinadas circunstancias, debe prevalecer...

12.11. Conforme la jurisprudencia peruana, se comprueba que el derecho a la libertad de tránsito o de locomoción busca reconocer que todo nacional o extranjero pueda circular libremente y sin restricciones dentro del territorio donde se encuentre, es decir que tiene la libre opción de disponer por dónde



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desea desplazarse, o simplemente salir del país en el momento que lo decida, situación que puede ser limitada por orden judicial motivada, o de manera expresa por la Constitución, como, por ejemplo, cuando se declara el estado de emergencia.

12.12. Y es que el artículo 53 literal f de la Ley núm. 11-92 afecta el derecho a la libertad de tránsito, al propugnar que la Dirección General de Migración impida la salida de una persona solo por el hecho de encontrarse bajo una investigación por presunto fraude tributario, sin contar con una orden judicial debidamente motivada que restrinja el ejercicio de ese derecho fundamental. Este escenario se traduce en una arbitrariedad, lo cual ha sido definido por el *Diccionario Prehispánico del Español Jurídico*⁷ «como el acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes dictado solo por voluntad o capricho de su autor, sin un razonamiento suficiente y sin explicación bastante de las razones en que se basa o careciendo estas de cualquier fundamento serio».

12.13. En esa línea de pensamiento, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha definido una actuación manifiestamente arbitraria, en varias sentencias, en los modos siguientes:

«Cabe recordar que la existencia del Estado social y democrático de derecho contraviene la vigencia de prácticas autoritarias y arbitrarias... siendo el respeto a los derechos fundamentales una de las funciones esenciales de dicho Estado y, por tanto, el fundamento del texto supremo» (Sentencia TC/0827/17).

[...] el Tribunal Constitucional estima oportuno precisar, por un lado, el concepto de acto manifiestamente arbitrario, relativo a la actuación ejecutada con base en un mero capricho o motivo irracional del

⁷ Recuperado del link: <https://dpej.rae.es/lema/arbitrariedad>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

agravante, y, por otro lado, la noción de acto manifiestamente ilegal, la cual identifica la conducta que se aparta de la norma legal que le da fundamento o que entre en franca contradicción con el ordenamiento jurídico vigente (Sentencia TC/0542/19).

12.14. A propósito de restringir derechos fundamentales arbitrariamente, en el Fallo C-110/2000, la Corte Constitucional de Colombia precisó lo siguiente:

que el poder de policía es normativo, pues «implica la atribución estatal para expedir las regulaciones jurídicas que limiten o restrinjan la libertad individual. Reiterando lo expuesto en el C-024 de 1994, se puntualizó: (i) existe un poder de policía subsidiario, en cabeza de otras autoridades como el Presidente, las asambleas departamentales y los consejos municipales; pero (ii) tratándose de la restricción de los derechos y libertades, el cual en principio es potestad del Congreso, se requiere de una habilitación constitucional expresa».⁸

12.15. De las conceptualizaciones antes expuestas se concluye que el libre tránsito de las personas solo puede ser limitado o prohibido en casos y condiciones previstas por la Constitución y las leyes, siempre que se garantice el debido proceso, que sirve como límite contra la eventual arbitrariedad de la Administración pública en sus actuaciones; por ende, se exige que el Estado ciña sus actos a un procedimiento previamente creado, y que si ese acto es manifiestamente arbitrario e irracional, debe ser apartado del ordenamiento jurídico.

12.16. Pero, además, la norma objeto de esa acción directa violenta el debido proceso, la tutela judicial efectiva y el derecho de defensa, en la medida en que la Dirección Nacional de Migración puede, de forma irrazonable impedir

⁸ Subrayado nuestro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la salida de una persona sin justificación alguna u orden judicial motivada. En tal sentido, en la Sentencia TC/0427/15, este colegiado estableció lo siguiente:

Para que se cumplan las garantías del debido proceso legal, es preciso que el justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva, pues el proceso no constituye un fin en sí mismo, sino el medio para asegurar, en la mayor medida posible, la tutela efectiva, lo que ha de lograrse bajo el conjunto de los instrumentos procesales que generalmente integran el debido proceso legal. En ese sentido, la tutela judicial efectiva sólo puede satisfacer las exigencias constitucionales contenidas en el citado artículo 69 de la Constitución, si aparece revestida de caracteres mínimamente razonables y ausentes de arbitrariedad, requisitos propios de la tutela judicial efectiva sin indefensión a la que tiene derecho todo justiciable.

12.17. Adicionalmente, el cuestionado artículo 53 literal f de la Ley núm. 11-92, atenta contra el principio de presunción de inocencia, el cual está ligado estrechamente al debido proceso, la tutela judicial efectiva y el derecho de defensa, en la medida que toda persona a quien se le imputa la comisión de una infracción es inocente hasta tanto se dicte en su contra una sentencia definitiva que adquiera la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada, lo cual ha sido tratado en un sin número de decisiones emitidas por esta sede constitucional, entre las cuales se puede citar la TC/0035/17, en la que se estableció lo siguiente:

Al respecto, en su Sentencia núm.3, del dos (2) de abril de dos mil ocho (2008) (B. J. núm. 1169, página 299) La Suprema Corte de Justicia, en sus funciones de corte de casación consignó que “la presunción de inocencia”, también conocida como “principio de inocencia o derecho a la presunción de inocencia”, es un estado jurídico de inocencia que ... no se destruye con el procesamiento ni



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con la acusación, sino, con la decisión definitiva sobre la responsabilidad penal de quien se acusa y en cuanto a los hechos de la imputación”; ... que este principio o derecho fundamental del que goza toda persona a quien se le imputa la comisión de una infracción, permanece hasta el momento en que se dicta en su contra una sentencia definitiva que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada.

La esencia de esa decisión se aprecia en lo consignado en el artículo 69.3 de la Constitución reformada en el año dos mil diez (2010), de conformidad con el cual, “toda persona” tiene “[e]l derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable.

*Sobre el particular, en su Sentencia TC/0051/14, este tribunal constitucional señaló que “la presunción de inocencia es una de las garantías del debido proceso y de la Tutela Judicial Efectiva”. “... supone que toda persona debe considerarse inocente hasta que haya sido condenada mediante una sentencia con la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada. Igualmente, en la Sentencia TC/0294/14, este pleno estableció que: “el principio de la presunción de inocencia... beneficia a todos los imputados involucrados en el proceso penal”.*⁹

12.18. En efecto, este plenario constitucional considera que la carta magna dominicana reconoce y garantiza el derecho fundamental a la libertad de tránsito en igualdad de condiciones, y solo puede ser limitado a determinado grupo de individuos que, debido a la especial situación en la que se encuentren, no podrán ejercitar tal derecho en las mismas circunstancias,

⁹ Resaltado del tribunal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

siempre y cuando sea por mandato expreso de la Constitución, o por la intervención de un fallo judicial debidamente motivado.

12.19. Producto de todo lo antes expresado, procede acoger la acción directa en inconstitucionalidad incoada por el ciudadano Juan Antonio Díaz Cruz y declarar la no conformidad con la Constitución del literal f del artículo 53 de la Ley núm. 11-92, por violentar el derecho fundamental a la libertad de tránsito y el principio de presunción de inocencia consagrados en los artículos 46 y 69.3, respectivamente, de la carta fundamental.

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran los magistrados Fidas Federico Aristy Payano y María del Carmen Santana de Cabrera, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Juan Antonio Díaz Cruz contra el literal f del artículo 53 de la Ley núm. 11-92, que aprueba el Código Tributario.

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Juan Antonio Díaz Cruz, y, en consecuencia, **DECLARAR** no conforme con la Constitución de la República el literal f del artículo 53 de la Ley núm. 11-92, que aprueba el Código Tributario, por contravenir el derecho fundamental a la libertad de tránsito y el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

principio de presunción de inocencia regulados por los artículos 46 y 69.3 de la carta magna dominicana.

TERCERO: DECLARAR los procedimientos libres 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.

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, al accionante señor Juan Antonio Díaz Cruz, a la Procuraduría General de la República y al Congreso Nacional.

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

Aprobada: Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Sonia Díaz Inoa, jueza; Army Ferreira, jueza; Domingo Gil, juez; Amaury A. Reyes Torres, juez; José Alejandro Vargas Guerrero, juez.

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha tres (3) del mes de octubre del año dos mil veinticinco (2025); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria