



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0235/26

Referencia: Expediente núm. TC-01-2023-0020, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Hermes Guerrero Báez contra el numeral primero del artículo 91 de la Ley núm. 183-02, Código Monetario Financiero de la República Dominicana.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiocho (28) días del mes de abril del año dos mil veintiséis (2026).

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, Fidias Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, 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 185.4 de la Constitución y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta contra el numeral primero del artículo 91 de la Ley núm. 183-02, que instituye el Código Monetario y Financiero, cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 91. Derogaciones Específicas. Quedan derogadas las siguientes Leyes y Decretos:

1-Orden Ejecutiva 312, del 1 de junio del 1919, sobre interés legal.¹

¹ Los artículos de la Orden Ejecutiva 312 son los siguientes: *Art. 1 El interés legal en materia civil o comercial, es el uno por ciento mensual.*

Art. 2 El interés convencional tanto en materia civil como comercial no excederá de uno por ciento mensual con excepción de los prestamos hechos por Casas o Bancos de Empeño sobre bienes muebles depositados y retenidos como garantía, pues en esos casos el interés no excederá de cuatro por ciento mensual, incluyendo depósito y seguro.

Art. 3 Cuando se demuestre en una litis de carácter civil o comercial, que el interés convencional estipulado en un préstamo, es superior a la tasa fijada por esta Orden Ejecutiva, las percepciones excesivas se imputarán de pleno derecho a las épocas en que se efectuaron, sobre los intereses legales entonces vencidos, y subsidiariamente, sobre el capital del crédito. En caso de que el crédito se hubiere extinguido en el capital o interés, el prestamista será condenado a restituir las sumas ilícitamente recibidas con el interés legal que devengarán desde el día en que recibió dichas sumas.

Art. 4 Todos los medios legales de prueba, son admisibles y procedentes para demostrar la existencia de una convención o contrato usurario, disfrazado bajo cualquier otra forma, convención o contrato.

Art. 5 El hábito de la usura se castigará con prisión y multa; la prisión será de seis días a seis meses, y la multa podrá subir hasta la mitad de la suma que devengaba un interés usurario. Si se repitiere el delito de usura, el culpable será condenado al máximo de las penas establecidas en este artículo, las que también podrán elevarse hasta el doble, sin perjuicio de los casos generales de reincidencia previstas por los Arts. 57 y 58 del Código Penal.

Párrafo. Cuando se hubiere pronunciado una primera condenación, por el hábito de usura, debe resultar de un hecho de usura posterior, sin que sea necesario establecer en este caso la circunstancia del hábito con tal que el nuevo hecho de usura ocurra dentro de los cinco años siguientes a la primera sentencia de condenación.

Art. 6 Si hubiera usura mezclada con estafa, el prestamista será castigado acumulativamente, conforme a lo prescrito por el Artículo 405 del Código Penal, excepto en cuanto a la multa que se regulará por el artículo 5 de esta Orden Ejecutiva. Esto es igualmente aplicable a todos los casos en que el delito de usura se halle complicado con fraudes que se emplearen a fin de realizarla y que constituyen infracciones distintas.

Art. 7 Según la gravedad de las circunstancias, los tribunales pueden disponer, a expensas del condenado, la fijación de la sentencia en los sitios públicos, por medio de carteles; y la inserción de su dispositivo, en uno o varios periódicos del distrito judicial en que tenga su asiento el tribunal que la dictó y que impone estas medidas.

Art. 8 Se abroga y revoca la Ley dada por el Congreso Nacional, sobre el interés legal, promulgada el día 5 de Julio del año 1910 y publicada el 4 de Agosto del mismo año en la Gaceta Oficial No. 2110.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones del accionante

2.1. Breve descripción del caso

La parte accionante, licenciado Hermes Guerrero Báez, alega que el numeral 1 del artículo 91 de la Ley núm. 183-02 es contrario a los artículos 74 y 220 de la Constitución y al artículo 21 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

2.2. Infracciones constitucionales alegadas

La parte accionante aduce en su acción directa de inconstitucionalidad que el numeral primero del artículo 1 de la Ley núm. 183-02 es contrario a las siguientes disposiciones constitucionales:

Artículo 74.- Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes: 1) No tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza; 2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad; 3) Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata

Art. 9 Queda desde luego sobre entendido, que las presentes disposiciones no surten efectos jurídicos sino respeto de las convenciones o contratos o cualesquiera otros actos de fecha posterior a la promulgación y publicación de esta Orden Ejecutiva, la que deroga toda otra Ley o disposición contraria a sus prescripciones.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Artículo 220.- Sujeción al ordenamiento jurídico. *En todo contrato del Estado y de las personas de Derecho Público con personas físicas o jurídicas extranjeras domiciliadas en el país, debe constar el sometimiento de éstas a las leyes y órganos jurisdiccionales de la República. Sin embargo, el Estado y las demás personas de Derecho Público pueden someter las controversias derivadas de la relación contractual a jurisdicciones constituidas en virtud de tratados internacionales vigentes. Pueden también someterlas a arbitraje nacional e internacional, de conformidad con la ley.*

Por tales razones, el accionante tiene a bien solicitar al Tribunal Constitucional:

De manera principal:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Lic. Hermes Guerrero Báez, contra el numeral primero, del artículo 91 de la ley 183-02, que crea el Código Monetario y Financiero de la República Dominicana, el cual deroga la orden ejecutiva 312, del 1 de julio del 1919, sobre interés legal.

SEGUNDO: ACOGER, en cuanto al fondo la presente acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, DECLARAR no conforme



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

con el artículo 21 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, así como de los artículos 74 y 220 Constitución de la Republica, el numeral primero, del artículo 91 de la ley 183-02, que crea el Código Monetario y Financiero de la Republica Dominicana, el cual deroga la orden ejecutiva 312, del 1 de junio del 1919, sobre interés legal.

TERCERO: DECLARAR NULIDAD del numeral primero del artículo 91 de la ley 183-02, que crea el Código Monetario y Financiero de la Republica Dominicana, el cual deroga la orden ejecutiva 312, del 1 de junio del 1919, sobre interés legal, por los motivos antes expuestos.

CUARTO: DECLARAR que la interpretación constitucional del artículo 91 de la ley 183-02, que crea el Código Monetario y Financiero, para que sea conforme al artículo 21, de la Convención Americana de los Derechos Humanos y a los artículos 74 y 220 de la Constitución, en lo adelante, diga de la manera siguiente:

Ley 1528, del 9 de octubre del 1947, Ley Monetaria y sus modificaciones.

- Ley 2927, del 18 de junio del 1951, sobre Incineración de los Billetes del Banco Central de la República Dominicana y sus modificaciones.

- Ley 4247, del 13 de agosto del 1955, que designa al Gobernador del Banco Central de la República Dominicana como asesor del Monte de Piedad.

- Ley 4290, del 25 de septiembre de 1955, sobre Casas de Préstamos de Menor Cuantía y sus modificaciones.

- Ley 5032, del 21 de noviembre del 1958, sobre Lavado y Extracción de Oro y sus modificaciones y Reglamentos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *Ley 6142, del 29 de diciembre de 1962, Ley Orgánica del Banco Central de la República Dominicana y sus modificaciones.*
- *Ley 146, del 19 de febrero del 1964, que prohíbe la Exportación e Importación de Monedas y Billetes emitidos por el Banco Central.*
- *Reglamento 543 del 19 de febrero del 1964, sobre la prevención y la falsificación de la moneda nacional.*
- *Ley 251, del 11 de mayo del 1964, que regula las Transferencias Internacionales de Fondos y sus modificaciones.*
- *Ley 708, del 14 de abril del 1965, Ley General de Bancos y sus modificaciones.*
- *Ley 292, del 30 de junio del 1966, sobre Sociedades Financieras de Empresas que promueven el Desarrollo Económico y sus modificaciones.*
- *Ley 371, del 22 de octubre de 1968, sobre prohibiciones para la Reproducción o Publicación de los Facsímiles de Billetes Emitidos por el Banco Central.*
- *Ley 171 del 7 de junio del 1971 sobre Bancos Hipotecarios de la Construcción.*
- *Ley 48, del 8 de octubre de 1974, que pone a cargo de CEDOPEX los controles de exportación de productos o mercancías nacionales o extranjeras.*
- *Ley 82, del 28 de noviembre de 1974, que faculta a la Junta Monetaria a suspender temporalmente la Licencia de Exportación.*
- *Artículos 131 y 132 de la Ley Minera 146, del 4 de junio del 1971.*
- *Artículo 2 de la Ley 664, del 21 de septiembre de 1977, que agrega un Artículo a la Ley 173 del 6 de abril de 1966.*
- *Decreto 1573 del 17 de noviembre del 1983, que agrega dos (2) párrafos al Artículo 26 del Reglamento 1679 del 1964.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Reglamento 1679 del 31 de octubre del 1964, para la aplicación de la Ley 251 del 11 de mayo del 1964, que regula la transferencia internacional de fondos y sus modificaciones.

QUINTO: DIFERIR los efectos de la inconstitucionalidad decretada por esta sentencia al primero (1º) de enero de dos mil veinticuatro (2024).

SEXTO: DECLARAR los procedimientos del presente proceso 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 del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

SEPTIMO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaria, a la parte accionante, Lic. Hermes Guerrero Báez, al Senado de la Republica Dominicana, a la Cámara de Diputados, así como a la Procuraduría General de la Republica, a la Superintendencia de Bancos de la Republica Dominicana y a la Asociación Dominicana de Bancos Múltiples para los fines que correspondan.

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

DE MANERA SUBSIDIARIA

UNICO: En el eventual caso de que no sea acogida las conclusiones principales, exhortarle al Congreso de la Republica Dominicana, que en un plazo no menor de un (1) año, proceda a legislar, en el sentido de que se promulgue una ley que sancione la usura, a los fines de darle



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cabal cumplimiento a las disposiciones contenidas en el artículo 21 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y 74 y 220 de la Constitución Política de la República Dominicana.

3. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

En su instancia, depositada el veintiséis (26) de mayo de dos mil veintitrés (2023), la parte accionante justifica las circunstancias que dan origen a la presente acción. En cuanto al fondo de la acción sostiene lo siguiente:

4.1 Los argumentos en los que se sustenta la acción de inconstitucionalidad de la norma acusada, por alegada violación al artículo 21 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, se pueden resumir de la siguiente manera:

a. Al no existir una normativa que sancione la usura, tal y como lo manda el artículo 21 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, deja la puerta abierta para que, tanto particulares como las diferentes entidades de intermediación financiera, celebren todo tipo de contrato y acuerdos leoninos, donde el deudor, necesitado en un momento determinado de una cantidad de dinero, para resolver un problema en específico, bien sea realizar un pago, una emergencia médica, o una inversión en un negocio determinado, se sujeta a condiciones que, si bien es cierto que las acepta, en principio, al suscribir la documentación en cuestión, no menos cierto es, que aunque la suscriba, sin en dicho acuerdo, existen cláusulas que, transgreden la ley, estas deben de quedar sin efecto.

c. De lo descrito en el literal A, se desprenden todo tipo de abusos a nivel contractual, por ausencia de una ley que lo sancione, bajo la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

premisa de que el numeral 14, del artículo 40 de la Constitución política de la República Dominicana,.....

d. Así las cosas, en materia de usura, la Republica Dominicana se encuentra actualmente en una situación jurídica tal, que no existe obstáculos algunos, para que las entidades de intermediación financiera y los particulares suscriban contratos de préstamos tales como:

. Pagares notariales con intereses de hasta un diez por ciento mensual (10), sin contar con la mora por retraso.

. Contratos de préstamos con garantía hipotecaria, en el cual, existen clausulas, que para la entidad de intermediación financiera, decida aumentar su tasa de interés, basta con notificarle al deudor:

- Un simple correo electrónico*
- Un mensaje de texto telefónico*
- Una simple llamada telefónica*

. Las famosas tarjetas de crédito, las cuales son prestamos automáticos a través del uso de un plástico, el cual, al financiar el mismo, se le cobra al deudor, un abusivo cinco por ciento (5%) mensual, lo que representa un sesenta por ciento (60%) anual, sin contar la mora por retraso.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Intervenciones oficiales

En la instrucción del presente caso, este Tribunal Constitucional solicitó la opinión de las autoridades de las cuales emanó la norma atacada (Senado y Cámara de Diputados), así como la de la procuradora general de la República.

4.1. Opinión del Senado de la República Dominicana

El Senado de la República Dominicana sostiene lo siguiente en su opinión recibida por el Tribunal Constitucional el dieciséis (16) de junio dos mil veintitrés (2023):

Dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado en cumplimiento a los artículos 39 y 40 de la Constitución de la República Dominicana, del 14 de agosto de 1994, Constitución que regía al momento en que fue sancionada la Ley No, 183-02, que establece el Código Monetario y financiero de fecha 16 de noviembre del 2002, los cuales estipulan: Artículo 39.- Todo proyecto de ley admitido en una de las cámaras se someterá a dos discusiones distintas, con un intervalo de un día por lo menos entre una y otra discusión, En caso de que fuere declarado previamente de urgencia deberá ser discutido en dos sesiones consecutivas. Artículo 40,-Aprobado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra, para su oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constitucionales, Si esta Cámara le hiciere modificaciones, devolverá dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que se inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo, Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechando el proyecto.



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 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, 183-02, de fecha 16 de noviembre del 2002, por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

4.2. Opinión de la Cámara de Diputados de la República Dominicana

En su escrito de conclusiones, recibido por el Tribunal Constitucional el catorce (14) de julio de dos mil veintitrés (2023), la Cámara de Diputados de la República Dominicana fundamenta su petitorio en los siguientes argumentos de fondo:

La Cámara de Diputados al evaluar la acción directa de inconstitucionalidad no presentará conclusiones al fondo, dejará la decisión a la soberana y sabia interpretación del Tribunal Constitucional.

VII,- Conclusiones:

POR TALES MOTIVOS, la CAMARA DE DIPUTADOS, por órgano de sus abogados constituidos y apoderados especiales, concluyen de la forma siguiente:

PRIMERO: ACOGER la opinión y conclusiones presentadas por la CAMARA DE DIPUTADOS, con motivo de la acción directa de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad interpuesta por el Lic. Hermes Guerrero Báez, contra el Numeral 1 del artículo 91 de la Ley núm. 183-02, que establece el Código Monetario y Financiero de fecha dieciséis (16) de noviembre de dos mil dos (2002), por alegada vulneración de los artículos 74 y 220 de la Constitución dominicana y artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, por estar hechas conforme a la normativa que rige la materia.

SEGUNDO: DEJAR a la soberana apreciación del tribunal la acción directa de inconstitucionalidad de la especie, por las razones antes expuestas.

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

4.3. Opinión de la procuradora general de la República

La procuradora general de la República solicita que la presente acción directa de inconstitucionalidad se declare inadmisibles. Tal petición la hace a través de su dictamen, recibido por el Tribunal Constitucional el seis (6) de julio de dos mil veintitrés (2023), argumentando fundamentalmente lo siguiente:

4.3 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 introductorio suscrito por la parte accionante.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.4. En ese sentido, indica el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/ 150/13 que la jurisprudencia constitucional comparada admite como requisito de exigibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad el señalamiento y justificación argumentativa de las normas constitucionales que resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de constitucionalidad se reclama: La Corte ha sistematizado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda y ha se que, sin caer en formalismos técnico los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes, a saber: claridad:

Significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos; • Certeza: La infracción denunciada debe ser imputable a la norma infra constitucional objetada; • Especificidad: Debe argumentarse en qué sentido el acto o norma cuestionado vulnera la Constitución de la República; • Pertinencia: Los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional, y no legales o referidos a situaciones puramente individuales.

4.5. En la instancia contentiva de la presente acción el accionante incurre en falta de claridad, certeza, precisión, especificidad y pertinencia lo cual impide el conocimiento de la misma. Procede en consecuencia declarar su inadmisibilidad pues su alegato carece de los requisitos mínimos de exigibilidad de toda acción directa de inconstitucionalidad.

Por los motivos expuestos precedentemente, la Procuradora General de la República, tiene a bien solicitaros lo siguiente:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

V. CONCLUSIONES DE OPINION

DECLARAR INADMISIBLE la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Hermes Guerrero Báez, en contra del numeral 1 del artículo 91 de la Ley número 18302, que establece el Código Monetario y Financiero, por carecer de requisitos mínimos de exigibilidad argumentativa.

5. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el veintiocho (28) del mes de agosto de dos mil veintitrés (2023); el expediente quedó en estado de fallo.

6. Documentos relevantes

En el expediente de la presente acción directa de inconstitucionalidad constan depositados, entre otros, los siguientes documentos:

1. Original de la instancia de acción directa de inconstitucionalidad recibida por el Tribunal Constitucional el veintiséis (26) de mayo de dos mil veintitrés (2023), presentada por el licenciado Hermes Guerrero Báez.
2. Original de la opinión del Senado de la República Dominicana, recibida por el Tribunal Constitucional el dieciséis (16) de junio de dos mil veintitrés (2023).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Original de la opinión y conclusiones de la Cámara de Diputados de la República Dominicana, recibida por el Tribunal Constitucional el catorce (14) de julio de dos mil veintitrés (2023).

4. Original del dictamen de la procuradora general de la República, recibido por el Tribunal Constitucional el seis (6) de julio de dos mil veintitrés (2023).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Competencia

Este Tribunal Constitucional es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen 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 de dos mil once (2011).

8. Legitimación activa o calidad del accionante

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

8.1 La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa en inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.2 En el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana se dispone:



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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.

8.3 Mientras, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 establece:

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

8.4 Respecto de la legitimación para interponer acciones directas de inconstitucionalidad, mediante el precedente TC/0345/19, del dieciséis (16) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), este tribunal dispuso lo siguiente:

n. Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo con las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad –real y efectiva– de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra norma



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sustantiva; esto, ante este tribunal constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

o. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

8.5 En la especie, tras analizar el escrito introductorio de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, constatamos que el accionante, Lic. Hermes Guerrero Báez, es una persona física. En ese sentido, conforme al criterio anterior, este se encuentra revestido de la calidad o legitimación procesal activa para presentar una acción directa de inconstitucionalidad como la que nos ocupa.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Análisis de la presente acción directa en inconstitucionalidad

9.1 Conforme la instancia de acción directa de inconstitucionalidad recibida por el Tribunal Constitucional en fecha veintiséis (26) de mayo de dos mil veintitrés (2023), el licenciado Hermes Guerrero Báez acciona en contra del numeral primero del artículo 91 de la Ley núm. 183-02, alegando que dicha norma vulnera los artículos 74 y 220 de la Constitución dominicana.

9.2 Mediante la presente acción directa en inconstitucionalidad, el accionante pretende que la norma que se deroga mediante el numeral primero del artículo 91 de la Ley núm. 183-02

mantenga todo su imperio y vigencia o que en su defecto se proceda a ordenar al Congreso Nacional a que legisle en el sentido de que promulgue una ley que sancione la usura, trazando los límites razonables y no abusivos, de los intereses fijados en los contratos préstamos bancarios y personales, así como también, las sanciones penales y civiles correspondientes.

9.3 Por su parte, la Procuraduría General de la República expresa en su escrito de opinión:

En la instancia contentiva de la presente acción el accionante incurre en falta de claridad, certeza, precisión, especificidad y pertinencia lo cual impide el conocimiento de la misma. Procede en consecuencia declarar su inadmisibilidad pues su alegato carece de los requisitos mínimos de exigibilidad de toda acción directa de inconstitucionalidad.

9.4 En cuanto a dicho planteamiento, este tribunal tiene a bien sostener que, contrario a lo afirmado, la instancia contentiva de esta acción directa en



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad sí contiene los requisitos establecidos en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11 y se encuentra acorde con el precedente sentado en la Sentencia TC/0150/13.

A. El Congreso tiene facultad constitucional para dictar y derogar leyes

9.5 Siguiendo con el análisis de la presente acción, el artículo 93 constitucional expresa:

Artículo 93.- Atribuciones. El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia:

1) Atribuciones generales en materia legislativa:

q) Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución;

9.6 En vista de lo anterior, es incontrovertido para este tribunal constitucional que una de las atribuciones dadas por nuestra norma sustantiva al Poder Legislativo es la de dictar las leyes que considere necesarias y que persigan el bienestar de la ciudadanía; a su vez, posee la facultad de derogar aquellas normas que estimen que ya no se adaptan a la realidad social o que ya carecen de pertinencia normativa en el ordenamiento.

9.7 En este caso particular, el legislador ha decidido -dentro de sus facultades constitucionales- derogar la norma a la que se refiere el numeral primero del artículo 91 de la Ley núm. 183-02.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B. La derogación de la norma causó una inconstitucionalidad sobrevenida

9.8 El accionante pretende que al derogar la Orden Ejecutiva 312, del diecinueve (19) junio del mil novecientos diecinueve (1919), el legislador inobservó los artículos 74 y 220 de la Constitución y el artículo 21 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, al prescindir nuestro sistema jurídico de regular la sanción al delito de usura.

9.9 En cuanto al fondo de la presente acción, el accionante expresa en apoyo a sus pretensiones que la norma viola los artículos 74 y 220 de la Constitución dominicana que establecen lo siguiente:

Artículo 74.- Principios de reglamentación e interpretación. La interpretación y reglamentación de los derechos y garantías fundamentales, reconocidos en la presente Constitución, se rigen por los principios siguientes:

- 1) No tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no excluyen otros derechos y garantías de igual naturaleza;*
- 2) Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad;*
- 3) Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado;*
- 4) Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.

Artículo 220.- Sujeción al ordenamiento jurídico. En todo contrato del Estado y de las personas de Derecho Público con personas físicas o jurídicas extranjeras domiciliadas en el país, debe constar el sometimiento de éstas a las leyes y órganos jurisdiccionales de la República. Sin embargo, el Estado y las demás personas de Derecho Público pueden someter las controversias derivadas de la relación contractual a jurisdicciones constituidas en virtud de tratados internacionales vigentes. Pueden también someterlas a arbitraje nacional e internacional, de conformidad con la ley.

9.10 En cuanto al artículo 220 de la carta magna, este colegiado no advierte colisión alguna con la norma atacada, luego de constatar que la derogación de la Orden Ejecutiva 312 no refiere a un contrato del Estado ni a controversias derivadas de la relación contractual que deban ser sometidas a arbitraje.

9.11 En relación con los artículos 1, 2, 3 y 8 de la norma derogada, que establecían un régimen de interés legal en materia civil y comercial de un uno por ciento (1 %) anual, es preciso señalar que desde el año dos mil dos (2002) la fijación de intereses en la República Dominicana está regulada por la Ley núm. 183-02, Monetaria y Financiera, que da preminencia a la autonomía de la voluntad, en cuanto a la determinación de intereses de forma contractual entre las partes, en un marco de libre competencia protegido constitucionalmente.²

² **Artículo 2. Objeto de la regulación.**

(...)

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



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.12 Por su parte, el artículo 5 de la norma derogada instituía el *hábito* o *delito de usura* y lo castigaba con penas de multa y prisión, motivo por el que el accionante plantea que la norma atacada daba cumplimiento al *deber* para los Estados compromisarios de la Convención Americana de Derechos Humanos de *prohibir por ley la usura*, como estipula el artículo 21 de este tratado internacional.³

9.13 En relación con la alegada transgresión al artículo 74.3 constitucional, que consagra la jerarquía constitucional y la aplicación directa e inmediata de los tratados sobre derechos humanos, en esta acción este tribunal acata el mandato

Artículo 24. Del régimen jurídico de la moneda. La moneda nacional, tal como está definida en la Constitución de la República y en las denominaciones en circulación, es la única de curso legal con plenos efectos liberatorios para todas las obligaciones públicas y privadas, en todo el territorio nacional. Estará representada en billetes y monedas siendo su efecto liberatorio el que corresponda a su valor facial. Los billetes llevarán las firmas, en facsímil, del gobernador del Banco Central y del Secretario de Estado de Finanzas.

Las deudas dinerarias se pagarán en la moneda pactada y, a falta de pacto expreso, en moneda nacional. La contabilidad de las entidades públicas y privadas para asuntos oficiales se expresará exclusivamente en términos de la unidad monetaria nacional, la cual se dividirá en cien (100) centavos.

Las operaciones monetarias y financieras se realizarán en condiciones de libre mercado. Las tasas de interés para transacciones denominadas en moneda nacional y extranjera serán determinadas libremente entre los agentes del mercado.

Artículo 35. Régimen Jurídico. Los bancos múltiples y entidades de crédito que se constituyan y funcionen de acuerdo a las disposiciones de esta Ley serán regidas por las disposiciones de este título III, en tanto que las entidades públicas de intermediación financiera, las asociaciones de ahorros y préstamos y las cooperativas de ahorro y crédito que estén autorizados a realizar intermediación financiera estarán sujetas a las disposiciones del título IV de esta ley, así como a las secciones V, VI, VII, VIII y IX de este título III, en la forma que reglamentariamente se determine. Las entidades de intermediación financiera, según corresponda conforme a su naturaleza y los reglamentos de desarrollo de la presente ley, quedarán sometidas a las siguientes disposiciones en cuanto a inicio y cese de operaciones:

(...)

b) Limitaciones operativas iniciales. La Junta Monetaria podrá establecer limitaciones operativas a las entidades de nueva creación, en lo referente a la apertura de sucursales, gastos máximos de organización, dividendos y demás aspectos que permitan procurar la prudencia en la expansión inicial de la entidad. Tales limitaciones no podrán exceder el plazo de cinco (5) años desde el otorgamiento de la autorización, y éstas en ningún caso podrán referirse a las tasas de interés, comisiones y recargos que serán las que libremente se pacten, sin más limitaciones que las derivadas de las normas generales de contratación y de las reglas de transparencia y protección al consumidor previstas en esta ley.

³ Artículo 21. Derecho a la propiedad privada 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de su ley orgánica de aplicar el principio rector de interdependencia previsto en el numeral 10 del artículo 7 que dispone:

Artículo 7.- Principios rectores. El sistema de justicia constitucional se rige por los siguientes principios rectores:

10) Interdependencia. Los valores, principios y reglas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos adoptados por los poderes públicos de la República Dominicana, conjuntamente con los derechos y garantías fundamentales de igual naturaleza a los expresamente contenidos en aquéllos, integran el bloque de constitucionalidad que sirve de parámetro al control de la constitucionalidad y al cual está sujeto la validez formal y material de las normas infraconstitucionales.

9.14 Es menester hacer constar que la legislación orgánica de la República Dominicana sanciona el cobro de intereses excesivos que tipifica la usura y las instituciones financieras están reguladas tanto por el Código Penal como por la Ley Monetaria y Financiera núm. 183-02 para evitar prácticas abusivas, todo lo anterior basado en los principios constitucionales de libre competencia.⁴

9.15 De manera adicional, también es oportuno señalar que, en materia de protección al consumidor, la Ley núm. 358-05 establece en su artículo 33 una serie de derechos conferidos a los consumidores dentro de los cuales se encuentran los siguientes:

⁴ Artículo 53. De la protección al usuario. Reglamentariamente, la Junta Monetaria determinará los supuestos de contratos abusivos en relación con los derechos de los consumidores y usuarios de servicios de entidades de intermediación financiera. Las infracciones a las disposiciones de dicho reglamento serán objeto de sanción administrativa, sin perjuicio de las acciones civiles que correspondan a la parte perjudicada...



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Art. 33.- Enumeración. Sin perjuicio de los derechos del consumidor conferidos en disposiciones legales y reglamentarias vigentes y en el derecho común, se reconocen como derechos fundamentales del consumidor o usuario:

(...)

d) La protección de sus intereses económicos mediante un trato equitativo y no discriminatorio o abusivo por parte de los proveedores de bienes y servicios;

9.16 No obstante, es preciso señalar que al analizar la norma derogada –Orden Ejecutiva 312– a la luz de los preceptos constitucionales vigentes, debemos verificar si la norma impugnada –artículo 91 de la Ley núm. 183-02– ha generado una infracción constitucional por *inconstitucionalidad sobrevenida*, especialmente en lo relativo a la derogación del delito de usura que estaba regulado por los artículos 5, 6 y 7 de la referida orden ejecutiva mím. 312, sobre interés legal.

9.17 Contrario a lo planteado por el accionante, de que el legislador desconoció el artículo 21 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, al prescindir nuestro sistema jurídico de regular la sanción al delito de usura, este tribunal considera que este argumento es desacertado en la medida que la *inconstitucionalidad sobrevenida* no deriva de la Orden Ejecutiva 312– en lo que respecta al delito de usura– sino que, al momento de ratificarse y ser aprobada mediante resolución del Congreso Nacional la CADH en mil novecientos setenta y ocho (1978), cuyo artículo 21, en relación al derecho de propiedad, estableció la obligación de *prohibir por ley la usura, así como cualquier otra explotación del hombre por el hombre*, la legislación dominicana ya cumplía con esta obligación.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.18 En el año dos mil tres (2003), encontrándose vigente la Constitución de 2002 –esencialmente similar la Constitución de mil novecientos noventa y cuatro (1994)– con la derogación de la Orden Ejecutiva 312, la República Dominicana pasó a incumplir la obligación convencional de ajustar la legislación interna vinculada a un derecho como el de propiedad que, en nuestro derecho interno, es considerado constitucional. No obstante, dicha derogación no implica *per se* una inconstitucionalidad.

9.19 No se hace mención de la Resolución núm. 1920-2003 de la Suprema Corte de Justicia –la cual integró el bloque de constitucionalidad a las normas del debido proceso consagradas en la Constitución– en razón de que, no obstante ser la misma dictada el trece (13) de noviembre de dos mil tres (2003), es decir, con posterioridad a la Ley núm. 183-02 [del veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002)], no habría cabida a una inconstitucionalidad sobrevenida, pues la

inconstitucionalidad sobrevenida de una ley se produce cuando la misma fue aprobada por el poder legislativo y posteriormente promulgada por el poder ejecutivo, siendo constitucional al amparo de la Constitución bajo la cual adquiere vigencia, deviene en inconstitucional a raíz de modificaciones o reformas a la norma sustantiva realizadas con posterioridad a la promulgación de dicha ley [TC/0446/25, párr. 11.9].

9.20 Por tanto, la Resolución núm. 1920-2003 no constituye una modificación o reforma a la norma sustantiva, la cual solo puede ser modificada agotando el proceso que ella misma establece, tratándose de una norma infraconstitucional que estableció un lineamiento para los jueces del poder judicial al momento de interpretar y aplicar el derecho.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.21 Con la proclamación de la Constitución de dos mil diez (2010), y las disposiciones de su artículo 74, cuyo numeral 1) recoge las disposiciones del artículo 10 de la Constitución de dos mil dos (2002) y complementa con la aplicación directa numeral 3) de los convenios y tratados sobre derechos humanos, como lo es la CADH, este tribunal colige que sobreviene la inconstitucionalidad de la derogación realizada por la norma ahora atacada y que, a la vez, constituye una omisión a una responsabilidad convencional.

9.22 En consecuencia, la referida derogación de la normativa que regulaba el delito de usura –o que prohibía la usura bajo sanciones penales– resulta inconvencional y, consecuentemente inconstitucional, tomando en cuenta el carácter dado a los tratados internacionales que reconocen derechos humanos desde la proclamación de la Constitución dominicana del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), cuyo contenido se mantiene en las constituciones del trece (13) de junio de dos mil quince (2015) y del veintisiete (27) de octubre de dos mil veinticuatro (2024).

9.23 En vista de las consideraciones expuestas, este colegiado, en ejercicio de sus competencias como órgano de control constitucional y ante la necesidad de cumplir con la obligación convencional y constitucional de que sea regulada la prohibición de la usura, no se limitará a declarar la inconstitucionalidad sobrevenida de la norma atacada, sino que hará uso de las tipologías de sentencias previstas por la Ley núm. 137-11 y utilizadas anteriormente por este tribunal para solventar la inconstitucionalidad sobrevenida.

9.24 En atención a la formulación expresa de los requisitos para la tipificación y sanción correspondiente al delito de usura, y en concordancia con los fundamentos desarrollados en la presente sentencia, este colegiado acoge la acción directa que le ocupa y exhorta al Congreso a legislar a los fines de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

regular la prohibición de la usura de conformidad con el ordenamiento monetario y financiero vigente.

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. Figuran incorporados el voto disidente de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos y los votos salvados de los magistrados Domingo Gil y Amaury A. Reyes Torres. Consta en acta el voto salvado del magistrado José Alejandro Ayuso, el cual se incorporará a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR buena y válida en cuanto a la forma la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por el licenciado Hermes Guerrero Báez en contra del numeral primero del artículo 91 de la Ley núm. 183-02, que establece el Código Monetario y Financiero de la República Dominicana.

SEGUNDO: DECLARAR, en cuanto al fondo, no conforme con la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos el numeral primero del artículo 91 de la Ley núm. 183-02, Código Monetario Financiero de la República Dominicana, que señala: *Artículo 91. Derogaciones Específicas. Quedan derogadas las siguientes Leyes y Decretos: 1-Orden Ejecutiva 312, del 1 de junio del 1919, sobre interés legal y, en consecuencia, PRONUNCIAR* la inconstitucionalidad sobrevenida de esta disposición, en lo que respecta a la derogación de los artículos que tipifican y castigan la usura como un ilícito.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: EXHORTAR al Congreso Nacional a que, en el ejercicio de sus atribuciones legislativas, regule la prohibición de la usura de conformidad con el ordenamiento monetario y financiero vigente.

CUARTO: ORDENAR que la presente sentencia sea notificada, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, al accionante licenciado Hermes Guerrero Báez; así como también a la procuradora general de la República, la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

QUINTO: 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, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

SEXTO: 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; Fidias Federico Aristy Payano, 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; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; José Alejandro Vargas Guerrero, juez

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y de acuerdo a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio del derecho previsto en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio de dos mil once (2011), que establece: «[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 se expondrá a continuación:

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue interpuesta contra el numeral primero del artículo 91 de la Ley núm. 183-02 que instituye el Código Monetario y Financiero, cuyo contenido es el siguiente: «Derogaciones Específicas. Quedan derogadas las siguientes Leyes y Decretos: 1-Orden Ejecutiva 312, del 1 de junio del 1919, sobre interés legal».

Conforme la instancia de acción directa de inconstitucionalidad recibida por el Tribunal Constitucional en fecha veintiséis (26) de mayo de dos mil veintitrés (2023), el Licenciado Hermes Guerrero Báez accionó en contra del numeral primero del artículo 91 de la Ley núm. 183-02 Código Monetario y Financiero de la República Dominicana, alegando que dicha norma vulnera los artículos 74 y 220 de la Constitución Dominicana.

El accionante pretende que la norma que se deroga mediante el numeral primero del artículo 91 de la ley núm. 183-02 que establece el Código Monetario y Financiero de la República Dominicana mantenga todo su imperio y vigencia o que en su defecto se proceda a ordenar al Congreso Nacional a que legisle en el sentido de que promulgue una ley que sancione la usura, trazando los límites razonables y no abusivos, de los intereses fijados en los contratos préstamos bancarios y personales, así como también, las sanciones penales y civiles correspondientes.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Mediante esta sentencia sobre la cual hoy disentimos se decide lo siguiente:

PRIMERO: DECLARAR buena y valida en cuanto a la forma la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Licenciado Hermes Guerrero Báez en contra del numeral primero del artículo 91 de la Ley núm. 183-02 que establece el Código Monetario y Financiero de la República Dominicana.

SEGUNDO: DECLARAR, en cuanto al fondo, no conforme con la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos el numeral primero del artículo 91 de la Ley núm. 183-02 Código Monetario Financiero de la Republica Dominicana que señala: “Artículo 91. Derogaciones Específicas. Quedan derogadas las siguientes Leyes y Decretos: 1-Orden Ejecutiva 312, del 1 de junio del 1919, sobre interés legal” y, en consecuencia, PRONUNCIAR la inconstitucionalidad sobrevenida de esta disposición, en lo que respecta a la derogación de los artículos que tipifican y castigan la usura como un ilícito.

TERCERO: EXHORTAR al Congreso Nacional a que, en el ejercicio de sus atribuciones legislativas, regule la prohibición de la usura de conformidad con el ordenamiento monetario y financiero vigente.

Disentimos de la decisión adoptada en este caso relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el licenciado Hermes Guerrero Báez contra el numeral 1 del artículo 91 de la Ley núm. 183-02, Código Monetario y Financiero.

Si bien compartimos la conclusión de que la derogación de las disposiciones que tipificaban y sancionaban la usura resulta incompatible con los



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

compromisos internacionales asumidos por el Estado dominicano en materia de derechos humanos y protección de las personas frente a prácticas económicas abusivas. Asimismo, coincidimos con la necesidad de exhortar al Congreso Nacional para que adopte una regulación integral sobre la materia. Sin embargo, discrepamos de la consecuencia jurídica adoptada por la sentencia, en cuanto declara la inconstitucionalidad sobrevenida de la disposición impugnada.

Nuestra disidencia se fundamenta en que la ratio decidendi de la sentencia descansa esencialmente en la contradicción existente entre la norma impugnada y las obligaciones internacionales asumidas por el Estado dominicano, particularmente aquellas derivadas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del deber estatal de garantizar una protección efectiva frente a formas de explotación económica incompatibles con la dignidad humana. En consecuencia, el vicio identificado por la decisión no es propiamente de naturaleza constitucional, sino convencional.

La Constitución dominicana reconoce una especial vinculación entre el ordenamiento interno y el derecho internacional de los derechos humanos. El artículo 74.3 dispone que los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos fundamentales suscritos y ratificados por el Estado dominicano tienen jerarquía constitucional y aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado. Asimismo, el artículo 26 impone a los poderes públicos el deber de respetar y garantizar las obligaciones internacionales válidamente asumidas por la República Dominicana.

En este contexto, ha establecido este propio tribunal que:

9.5. El control de convencionalidad es la obligación de realizar un juicio de confrontación entre las normas internas y las disposiciones



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que se encuentran en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este control de convencionalidad se debe realizar en el marco de las competencias y procedimientos de cada órgano jurisdiccional, tomando en cuenta lo previsto en la convención y las particularidades propias del ordenamiento jurídico interno. Esto porque no existe un modelo único de control de convencionalidad al tomarse en cuenta el marco de las competencias y regulaciones procesables aplicables. (TC/0345/25)

En este sentido, se ha reconocido progresivamente la relevancia del control de convencionalidad como mecanismo indispensable para asegurar la armonía entre el ordenamiento jurídico interno y el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. En consecuencia, cuando la incompatibilidad normativa identificada deriva fundamentalmente de la contradicción con obligaciones convencionales, la respuesta jurisdiccional debe reflejar adecuadamente la naturaleza del vicio constatado.

En el presente caso, la sentencia sostiene que la derogación de las disposiciones que sancionaban la usura genera un déficit de protección incompatible con los estándares internacionales de tutela de los derechos humanos. Dicho razonamiento no descansa en una contradicción directa e inmediata con una disposición específica de la Constitución, sino en la incompatibilidad de la norma impugnada con el bloque de convencionalidad y con los deberes internacionales de protección asumidos por el Estado dominicano.

Por tal razón, entendemos que existe una incongruencia entre la fundamentación de los motivos y la solución adoptada en su parte dispositiva. Si el razonamiento central se construye sobre la vulneración de obligaciones convencionales, la consecuencia jurídica correspondiente debió consistir en



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declarar la inconvencionalidad de la disposición impugnada, y no su inconstitucionalidad.

La coherencia entre los fundamentos y el dispositivo constituye una exigencia inherente al deber de motivación de las decisiones jurisdiccionales. La motivación no solo exige exponer las razones que justifican una decisión, sino también asegurar que la consecuencia jurídica adoptada guarde una relación lógica y necesaria con dichas razones. Cuando el fundamento determinante es de naturaleza convencional, el pronunciamiento debe reflejar esa misma naturaleza.

En consecuencia, estimamos que el dispositivo debió establecer, en lo pertinente, que el numeral 1 del artículo 91 de la Ley núm. 183-02 resulta incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado dominicano, declarando su inconvencionalidad respecto de la derogación de las disposiciones que tipificaban y sancionaban la usura, manteniendo además la exhortación al Congreso Nacional para que proceda a regular la materia conforme a los estándares constitucionales y convencionales aplicables.

Por las razones expuestas, disintimos respecto de la decisión adoptada en el presente caso, por considerar que la declaratoria debió fundamentarse y pronunciarse en términos de inconvencionalidad y no de inconstitucionalidad.

Alba Luisa Beard Marcos, jueza



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
DOMINGO GIL

He dado mi voto favorable a la solución adoptada por el Tribunal Constitucional respecto de la presente acción de inconstitucionalidad. Por tanto, avalo y asumo como correcta esta decisión. Sin embargo, disiento –quizás sólo de manera parcial– de su fundamentación, como a continuación paso a exponer.

Mediante esta sentencia, objeto de mi voto salvado, el Tribunal declara la inconstitucionalidad del artículo 91 de la ley 183-02. Ese texto derogó la orden ejecutiva 312, de 1 de julio de 1919, norma que regulaba el interés legal en materia civil y comercial y sancionaba la usura con multa y prisión. El Tribunal sustenta su decisión, de manera principal, en las siguientes consideraciones:

Contrario a lo planteado por el accionante de que el legislador desconoció el artículo 21 de la Convención Americana de los Derechos Humanos [sic], al prescindir nuestro sistema jurídico de regular la sanción al delito de usura, este tribunal considera que este argumento es desacertado en la medida que la inconstitucionalidad sobrevenida no deriva de la Orden Ejecutiva 312– en lo que respecta al delito de usura– sino que, al momento de ratificarse y ser aprobada mediante resolución del Congreso Nacional la CADH en 1978, cuyo artículo 21, en relación al derecho de propiedad, estableció la obligación de prohibir por ley la usura, así como cualquier otra explotación del hombre por el hombre, la legislación dominicana ya cumplía con esta obligación.

[...]

Con la proclamación de la Constitución de 2010, y las disposiciones de su artículo 74, que en su numeral 1) recoge las disposiciones del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 10 de la Constitución de 2002 y complementa con la aplicación directa – numeral 3) – de los convenios y tratados sobre derechos humanos, como lo es la CADH, este Tribunal colige que sobreviene la inconstitucionalidad de la derogación realizada por la norma ahora atacada y que, a la vez, constituye una omisión a una responsabilidad convencional.

En consecuencia, la referida derogación de la Normativa [sic] que regulaba el delito de usura – o que prohibía la usura bajo sanciones penales– resulta inconveniente y, consecuentemente inconstitucional, tomando en cuenta el carácter dado a los tratados internacionales que reconocen derechos humanos desde la proclamación de la Constitución dominicana del 26 de enero de 2010, cuyo contenido se mantiene en las constituciones del 13 de junio de 2015 y del 27 de octubre de 2024.

En vista de las consideraciones expuestas, este colegiado, en ejercicio de sus competencias como órgano de control constitucional y ante la necesidad de cumplir con la obligación convencional y constitucional de que sea regulada la prohibición de la usura, no se limitará a declarar la inconstitucionalidad sobrevenida de la norma atacada sino que hará uso de las tipologías de sentencias previstas por la Ley núm. 137-11 y utilizadas anteriormente por este tribunal para solventar la inconstitucionalidad sobrevenida.

Como puede apreciarse, el Tribunal considera que en este caso (i) estamos en presencia de una *inconstitucionalidad sobrevenida* y que (ii) el texto que sirve de parámetro de esa inconstitucionalidad es el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual –según lo indicado por el Tribunal– ingresa a nuestro ordenamiento jurídico en virtud del 74.3 de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución⁵, incorporado a nuestra Ley Fundamental mediante la reforma constitucional de 2010. De ese criterio se colige, como idea fundamental y básica, que antes de ese último texto el artículo 91 de la ley 183-02 era conforme con la Constitución. Esta es, justamente, la razón de mi desacuerdo con el fundamento de esta sentencia del Tribunal. A continuación procuraré demostrar que esa inconstitucionalidad tenía sustento jurídico en textos anteriores a dicha reforma y que, por tanto, en la especie no estamos en presencia de una inconstitucionalidad sobrevenida.

I. La inconstitucionalidad fundada en la teoría de los derechos implícitos

Si –como sostiene el Tribunal– “la derogación de la normativa sobre la usura [constituye] una actuación jurídica inconvencional” y, por tanto, inconstitucional, “ante la necesidad de cumplir con la obligación convencional y constitucional de que sea regulada la prohibición de la usura”, este órgano está estableciendo el criterio (axiomático) de que la prohibición de la usura es impuesta por un tratado internacional sobre derechos humanos y que, por tanto, *el derecho a la prohibición de la usura es un derecho fundamental*. Siendo así, **bastaba con juzgar la constitucionalidad del artículo 91 de la ley 183-02 al amparo de los derechos fundamentales implícitos en la Constitución (antes y después de 2010) y, por consiguiente, ya existentes cuando ese texto derogó la orden ejecutiva 312, de 1919, sin necesidad de buscar –como único fundamento jurídico– el referido artículo 74.3 constitucional**. No puedo dejar de reconocer, no obstante, que **este último texto refuerza el fundamento de la inconstitucionalidad pronunciada, pero no porque sea sobrevenida**. Esto es así a la luz de las siguientes consideraciones.

⁵ El artículo 74.3 de la Constitución prescribe: “Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por el Estado dominicano, tienen jerarquía constitucional y son de aplicación directa e inmediata por los tribunales y demás órganos del Estado”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los *derechos implícitos fundamentales* son aquellas prerrogativas nombradas de manera implícita por la norma constitucional, de donde la doctrina ha derivado su denominación⁶. Se trata, por ende, de derechos derivados de los derechos expresamente enunciados por la Constitución, conforme a su naturaleza.

En nuestro país el primer texto que introdujo los derechos implícitos en la Carta Sustantiva dominicana fue el artículo 7 de la Constitución de 1924, el cual disponía: “La enumeración contenida en el artículo 6 no es limitativa, y por tanto no excluye la existencia de otros derechos de igual naturaleza”⁷.

Ese artículo 7 de la Constitución de 1924 se mantuvo inalterado en las constituciones dominicanas de 1927, 1929 (las dos reformas), 1934, 1942 y 1947. En la Constitución de 1955 los únicos cambios fueron el artículo que contenía la cláusula sobre los derechos implícitos (el artículo 10, en lugar del 7) y que el texto se refería a los derechos enunciados en el artículo 8, los eran son denominados “derechos humanos”, en lugar de “derechos inherentes a la personalidad humana”, asumiendo, de manera obvia, el término consagrado por la entonces reciente declaración de derechos de la ONU, de 10 de diciembre de 1948. Ese artículo 10 se mantuvo idéntico en las reformas constitucionales de 1959, 1960 (las dos de ese año), 1961 y 1962. Sin embargo, la Constitución de 1963 (de una concepción mucho más liberal que las anteriores) introdujo un cambio significativo, mediante su artículo 81, al agregar a los derechos implícitos aquellos otros que “sean una resultante de la soberanía del pueblo y

⁶ La doctrina también los ha denominado *derechos no enunciados* o *derechos no enumerados*. Asimismo, con menos precisión, *derechos inherentes* y *derechos naturales*. Incluso, Robert Alexy habla de los *derechos adscritos interpretativamente* cuando se refiere a los derechos prestacionales que no han sido explícitamente estatuidos por la Norma Fundamental (vid. Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales* (trad. Carlos Bernal Pulido), segunda edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pág. 443).

⁷ Ese artículo 6 contenía el catálogo de los derechos que el constituyente de 1924 calificaba como “inherentes a la personalidad humana”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del régimen democrático”⁸. Las constituciones posteriores, las de los años 1966, 1994, 2002, 2010, 2015 y 2024, adoptaron una redacción cercana a las anteriores al año 1963, pues todas ellas sólo se han referido a los derechos inherentes a la persona, a los derechos humanos, a los derechos individuales y sociales o a los derechos fundamentales, excluyendo, por tanto, la expresa referencia a los derechos relativos a la soberanía del pueblo y a la forma democrática de gobierno. Cabe mencionar, no obstante, el Acto Institucional de 1965, cuyo artículo 41 tenía una redacción idéntica a la del artículo 81 de la Constitución de 1963.

Eso significa que esos derechos preexistían a la ley 183-02, razón por la cual la inconstitucionalidad del artículo 91 de esa norma podía ser juzgada antes de la Constitución de 2010, sin dejar de reconocer que esta última reforma mantuvo el reconocimiento de esos derechos mediante su artículo 74.1, texto que dispone que los derechos y garantías reconocidos por la Constitución no tienen carácter limitativo, pues incluye otros “de igual naturaleza” a los contenidos de manera expresa en el texto constitucional.

Por consiguiente, a partir de aquí lo que procede es realizar una labor de ubicación de los derechos con esa naturaleza, para luego sumarlos a los expresamente señalados por el texto constitucional. En esa labor de ubicación encontramos los derechos ya designados como derechos humanos o derechos fundamentales por los convenios o tratados sobre derechos humanos o derechos fundamentales, ya designados así en esos instrumentos jurídicos. Eso es exactamente lo que ha ocurrido en el presente caso, en el cual el Tribunal reconoce haber ubicado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos un texto (el artículo 21 de esa norma jurídica) que *establece como derecho*

⁸ El texto íntegro de ese artículo 81 era el siguiente: “Se declara legítima la resistencia encaminada a la protección de los derechos humanos consagrados más arriba, los cuales no excluyen los demás que esta Constitución establece, ni otros de igual naturaleza o que sean una resultante de la soberanía del pueblo y del régimen democrático”.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamental la prohibición de la usura, asimilando así su naturaleza a los derechos contenidos de manera expresa en la Constitución. Por tanto, procede dar por establecido que esa norma ya era parte, de manera implícita, de nuestra Constitución antes de la reforma de 2010 (artículo 10 de las reformas constitucionales de 1966, 1994 y 2002), aunque el texto también nos haya llegado por medio del actual artículo 74,3, incorporado a la Constitución en las reformas de 2010, 2015 y 2024⁹.

II. La inconstitucionalidad fundada en el principio de razonabilidad

En todo caso, el control de constitucionalidad de la norma atacada ha podido ser hecha—sin necesidad de acudir a ninguno de los textos indicados y, por tanto, sin necesidad de hablar de inconstitucionalidad sobrevenida— a la luz del principio de razonabilidad, contenido en el artículo 40.15 constitucional, pero que ya figuraba en el artículo 8.5 de las reformas constitucionales de 1966, 1994 y 2002.

El punto de partida es el siguiente: **si el derecho a la prohibición de la usura es un derecho fundamental, toda regulación de ese derecho debe superar el principio de razonabilidad**, de conformidad con el mandato del artículo 74.2 de la Constitución de la República, lo que nos obliga a la determinar cuándo una norma es razonable. Ello es así a la luz de las siguientes consideraciones.

El artículo 74.2 de la Constitución de la República establece un mecanismo de control de la labor del legislador en el caso de regulación legal de los derechos

⁹ En necesario consignar que hace más de dos décadas la Suprema Corte de Justicia juzgó la constitucionalidad de una norma a la luz de tratados internacionales. Véase al respecto la sentencia de las Cámaras Reunidas de 9 de febrero de 2005, núm. 4, BJ 1131, págs. 34-54, en la que dicho tribunal juzgó si la ley 202-04, de 30 de julio de 2004, sobre áreas protegidas, era conforme con la Convención de Washington sobre Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, de 12 de octubre de 1940; con la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, de la UNESCO, de 27 de noviembre de 1972; y con el Convenio sobre Diversidad Biológica, de 1992, suscrito en la Cumbre de la Tierra, de Río de Janeiro, Brasil, el 5 de junio de 1992.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fundamentales: el *principio de razonabilidad*. Por tanto, este concepto es – conforme a lo dicho– el punto de partida para controlar esa labor del legislador.

En el lenguaje ordinario, lo razonable –según la Real Academia Española de la Lengua– es aquello que “está basado en la razón, la lógica o la conveniencia”. Pero, ¿qué es en derecho lo razonable? Veamos.

De conformidad con un estudio hecho por los profesores chilenos José Ignacio Martínez y Francisco Zúñiga Urbina¹⁰, el concepto de razonabilidad fue elaborado por la Corte Suprema de Estados Unidos entre los años 1886 y 1905 con la finalidad de controlar los actos regulatorios del Estado. Y lo hizo a partir de las cláusulas sobre el debido proceso introducidas mediante enmiendas en la Constitución de ese país, específicamente a partir de 1937, teniendo como sustento la XIV Enmienda de la Constitución de ese país¹¹.

Es oportuno apuntar aquí que la mayor trascendencia del giro jurisprudencial de la Corte Suprema de Estados Unidos estuvo en el carácter utilitarista dado al concepto de razonabilidad. En efecto, en el famoso caso *West Coast Hotel Co. V. Parrish*¹², de 29 de marzo de 1937, dicho tribunal precisó que la restricción

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ La sección 1 de la XIV enmienda de la Constitución de Estados Unidos dispone: “... Ningún Estado podrá crear o implementar leyes que limiten los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; tampoco podrá ningún Estado privar a una persona de su vida, libertad o propiedad, sin un debido proceso legal; ni negar a persona alguna dentro de su jurisdicción la protección legal igualitaria”.

¹² En el caso *West Coast Hotel Co. vs. Parrish* los hechos fueron los siguientes: la señora Elsie Parrish, quien laboraba para la empresa West Coast Hotel, devengaba (conforme a su contrato de trabajo) un salario inferior al salario mínimo establecido mediante una ley estatal. Con el propósito de que su salario fuese igualado el mínimo legal, la señora Parrish demandó a su empleador. Este caso llegó a la Corte Suprema de Estados Unidos, órgano judicial que debía determinar, en lo fundamental, si (a la luz de las Enmiendas V y XIV) la referida norma vulneraba o no la libertad contractual (en un país de economía liberal, como Estados Unidos). La ley fue declarada conforme con la Constitución sobre la base, en lo fundamental, de que la libertad de contratación podía ser restringida mediante ley, siempre que fuese razonable, y la norma era razonable si ella tenía por finalidad (como ocurría en el caso) proteger a la comunidad contra males que amenazasen la salud, la seguridad, la moralidad y el bienestar de la gente. La sentencia contó con los votos favorables de los jueces Charles Evans Hughes (quien, además, fue el juez ponente), Louis D. Brandeis, Harlan Fiske Stone, Benjamin N. Cardozo y Owen J. Roberts. Votaron en contra los jueces George Sutherland, Willis Van Devanter, James C. McReynolds y Pierce Butler. De esta manera, la Corte dejó atrás el criterio del caso *Adkins vs. Children’s Hospital*, de 9 de abril de 1923, en el que la corte, con



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de las libertades fundamentales es posible cuando ella es razonable. Indico, asimismo, que la razonabilidad de la restricción debe estar referida (como razón de ser de la restricción) a los intereses o valores económicos, religiosos, sociales, morales y hasta religiosos de la comunidad. (Aquí descansa el necesario grado de objetividad del principio de razonabilidad como medidor de la actuación del legislador). Y sobre esta base construyó el *principio del equilibrio conveniente*. Conforme a éste la razonabilidad de un acto de los poderes públicos (entre los que se incluye, obviamente, los actos del legislador) se puede medir estableciendo una comparación entre las ventajas que el acto aporta y los inconvenientes que él provoca. Se procura establecer una especie de equilibrio entre las primeras y los segundos, para lo cual sirven de referente los valores y principios predominantes en la comunidad. Se trata, por tanto, de establecer una adecuación o equilibrio entre el acto y su finalidad¹³.

Como puede apreciarse, la evaluación a que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos somete a la norma¹⁴ descansa siempre en la determinación de la razonabilidad de esta. Se concluye, además, que el criterio de razonabilidad de la norma (que es necesariamente restrictiva) responde a criterios relativos a la utilidad o conveniencia de ésta. Lo determinante, pues, es la finalidad de la restricción que la norma impone.

Ello permite expandir el criterio de razonabilidad (y el principio que a partir de ella se construye) a muchos aspectos del derecho relativos a las actuaciones de los operadores jurídicos, como, por ejemplo, los controles difuso y concentrado

una mayoría de ocho votos contra uno, había declarado la inconstitucionalidad de una ley que fijaba un salario mínimo para mujeres y niños contratados en el Distrito de Columbia.

¹³ El estudio de la sentencia dictada por la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso *Affaire Lingüistique Belge*, de 23 de junio de 1968, y de la sentencia (de fecha 15 de diciembre de 1970) en que el Tribunal Constitucional Federal alemán precisó los criterios del principio de proporcionalidad permite afirmar que los criterios que, en lo esencial, sirvieron de fundamento a estas dos decisiones fueron los mismos que, antes, habían servido de sustento a la Corte Suprema de Estados Unidos para la solución del caso *West Coast Hotel Co. vs. Parrish*, como podrá comprobarse.

¹⁴ Aplicable también, como se ha dicho, al control de la constitucionalidad de la norma y a la labor del intérprete constitucional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la constitucionalidad, la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales (entre los que cabe la regulación de las garantías del debido proceso), la regulación del ejercicio de la actividad jurisdiccional, entre otros. Esa expansión ha permitido el desarrollo y la construcción de principios y reglas alrededor de la naturaleza finalista o utilitaria de la razonabilidad como criterio de medición de la actividad del legislador, entre otros operadores jurídicos.

Para Juan Francisco Linares se impone, en este sentido, una “... cierta sustancial y *razonable* relación entre la ley y la seguridad, salubridad y bienestar, etc., de la población. Es lo que se ha llamado la regla del equilibrio conveniente (*balance o conveniente rule*) o de racionalidad o de *las relaciones sustanciales*”¹⁵. Linares (citando a Albert Kales) señala que las fórmulas para comprobar si la norma se ajusta a la regla del equilibrio conveniente son:

- a. “La comparación y equilibrio de las ventajas que lleva a la comunidad un acto estatal, con las cargas que él causa.
- b. “La adecuación entre el medio empleado por el acto y la finalidad que persigue.
- c. “La conformidad del acto con una serie de principios filosóficos, políticos, sociales, religiosos, a los cuales se considera ligada la existencia de la sociedad y de la civilización de los Estados Unidos”¹⁶.

Una aplicación práctica del principio de razonabilidad es el principio de proporcionalidad, extensamente aplicado en nuestra jurisprudencia ordinaria y constitucional, pues ha funcionado como un excelente instrumento para “sanear” la labor del legislador con ocasión de los controles de

¹⁵ Juan Francisco Linares, *Razonabilidad de las leyes*, segunda reimpresión de la segunda edición, Astrea, Buenos Aires, 2002, pág. 29.

¹⁶ *Ibid.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionalidad difuso y concentrado. En este sentido la norma supera el test de la proporcionalidad cuando persigue un *fin constitucionalmente legítimo*; cuando es *adecuada, apta o idónea* para la protección de ese fin; cuando no existe otra *medida* que, obteniendo términos semejantes al fin procurado, resulte *menos gravosa o restrictiva*; y cuando existe un *adecuado equilibrio* entre los *beneficios* que se obtienen con la medida limitadora en orden a la protección de un bien constitucional o a la consecución de un fin legítimo y los *daños o lesiones* que de dicha medida se derivan para el ejercicio de un derecho o para la satisfacción de otro bien o valor¹⁷.

En concreto, pues, de conformidad con el principio de proporcionalidad, el examen de la legitimidad de una norma se expresa y –según el criterio certero de Marina Gascón– como sigue:

a) Fin legítimo. La norma o medida limitadora examinada ha de presentar un fin constitucionalmente legítimo como fundamento de la interferencia de la esfera de otro principio o derecho. Si no existe tal fin y la medida es gratuita, o si resulta ilegítimo desde la perspectiva constitucional, entonces no hay nada que ponderar porque falta uno de los términos de la comparación.

b) Idoneidad o adecuación. La norma o medida limitadora examinada ha de ser adecuada, apta o idónea para la protección de ese fin legítimo. Si esa medida no es adecuada para la realización de ese fin constitucional, ello significa que para este último resulta indiferente que se adopte o no la medida en cuestión, y entonces, dado que sí afecta, en cambio, a la realización de otra norma constitucional, cabe excluir la legitimidad de la intervención. En suma, no se puede afectar o limitar

¹⁷ Quien primero precisó estos elementos (o subprincipios) de la proporcionalidad fue el Tribunal Constitucional Federal de Alemania mediante una decisión de fecha 15 de diciembre de 1970.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un derecho si con ello no se obtiene nada. Por lo demás, esta idea es sustancialmente coincidente con el óptimo de Pareto: una posición (la del principio afectado) puede ser mejorada sin que la otra (la del principio perseguido por la medida limitadora) empeore¹⁸. Finalmente, conviene observar que el subprincipio de idoneidad representa un criterio negativo que permite determinar cuáles medios no son idóneos. Su función no consiste, pues, en fijar lo idóneo, sino en excluir lo no idóneo.

c) Necesidad de la norma o medida limitadora examinada. Ha de acreditarse que no existe otra medida que, obteniendo en términos semejantes la finalidad perseguida, no resulte menos gravosa o restrictiva. Esto significa que si la satisfacción de un bien o principio constitucional puede alcanzarse a través de una pluralidad de medidas o actuaciones, hay que escoger la que menos perjuicio cause desde la óptica del otro principio o derecho en causa. Si se quiere, que de dos medios igualmente idóneos sea escogido el más benigno con el derecho fundamental o principio afectado.

d) Test de proporcionalidad en sentido estricto, que encierra el núcleo de la ponderación, aplicable esta vez tanto al enjuiciamiento de normas y medidas públicas como al enjuiciamiento de conductas de los particulares. Este requisito consiste en acreditar que existe un cierto equilibrio entre los beneficios que se obtienen con la medida limitadora examinada, en orden a la protección de un bien constitucional, y los daños o lesiones que de dicha medida o conducta se deriven para el ejercicio de un derecho o para la satisfacción de otro bien o valor constitucional. Es decir, “cuanto mayor sea el grado de la no

¹⁸ Robert Alexy, op. cit., pág. 28.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

satisfacción o de afectación del principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro ”¹⁹.

De conformidad con lo dicho, la razonabilidad y la proporcionalidad, como aplicación concreta de la primera, son términos que apuntan a dar herramientas que sirven para controlar la labor del legislador.

El estudio de la jurisprudencia otros países y de algunos órganos internaciones permite concluir que ésta ha construido la razonabilidad como principio único y ha derivado de éste una especie de subprincipio, el de proporcionalidad, el cual emplea como herramienta para medir el grado de razonabilidad de la labor legislativa²⁰.

El Tribunal Constitucional dominicano siguió, en una primera etapa, el criterio trazado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, órgano que, a su vez, casi calcó los elementos del *scrutiny* desarrollado por la Corte Suprema de Estados Unidos.

Esto se puso de manifiesto con el precedente establecido mediante la sentencia TC/0044/12²¹, de 21 de septiembre de 2012, en la que este órgano constitucional dominicano indicó lo siguiente:

Para poder determinar la razonabilidad de una norma legal, se recurre, en el derecho constitucional comparado, a someter la ley cuestionada

¹⁹ *Ibid.*, pág. 161.

²⁰ La combinación de esos principios y de alguno de sus elementos, que utilizó el magistrado Piza E. en un voto particular, se aparta de esos criterios. Para este jurista, la razonabilidad, la proporcionalidad y la idoneidad son nociones distintas, las cuales, aunque interrelacionadas, por estar referidas a una misma finalidad, no guardan la relación aquí expresada, en la que la idoneidad es un elemento de objetividad de la proporcionalidad y esta última es una herramienta o subprincipio de la razonabilidad.

²¹ Este precedente ha sido reiterado en numerosas decisiones posteriores. Véase, a modo de ejemplo, las sentencias TC/0201/13, de 13 de noviembre de 2013; TC/0283/13, de 30 de diciembre de 2013; TC/0150/17, de 5 de abril de 2017; TC/0365/17, de 11 de julio de 2017; y TC/0066/18, de 23 de marzo de 2018.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Un estudio comparativo de ambas decisiones permite concluir que la sentencia TC/0044/12 del Tribunal Constitucional dominicano simplifica el camino enrevesado de la sentencia C-673/01 de la Corte Constitucional de Colombia. De esta última decisión el órgano constitucional dominicano retiene que para determinar si una norma que limita un derecho satisface o no el principio de razonabilidad es preciso analizar (solamente, en principio): el *fin buscado* por la norma, el *medio empleado* por ésta y, finalmente, la *relación entre el medio y el fin*. Posteriormente, en otras decisiones agregó, atinadamente, que ese análisis debe determinar si el *fin perseguido es constitucionalmente legítimo*²². Todo ello conduce a los elementos que, en definitiva, conforman el principio o subprincipio de proporcionalidad.

Para el constituyente dominicano **lo razonable es la calidad de lo que está referido al bien común o colectivo, lo que, por tanto, es conveniente para la comunidad**. Es lo que se deriva de lo prescrito en la segunda parte del artículo 40.15 de la Constitución, consagrado como ideal constitucional desde la reforma constitucional de 1966 mediante su artículo 8.5. De conformidad con el criterio asumido por la Asamblea Revisora de ese año, para que una ley sea razonable ésta “... solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica”.

Visto así, la razonabilidad, como límite de la actuación de los poderes públicos, está referida, según el artículo 40.15 de la Constitución de la República, a una triple condición de la norma: ésta ha de ser justa, útil y beneficiosa para la comunidad. Por tanto, al momento de establecer la relación entre el medio empleado y el fin buscado por la norma, el criterio de máxima objetividad estará en establecer si ésta es justa, útil y procura beneficios para la comunidad, como ya disponía el artículo 8.5 de las constituciones de 1966, 1994 y 2020, como

²² Véase las sentencias TC/0230/14, de 23 de septiembre de 2014; y TC/0153/18, de 17 de julio de 2018.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hemos visto. Esto está referido, necesariamente, a la sentencia del caso *West Coast Hotel vs Parrish* de la Corte Suprema de Estados Unidos, ya que, en definitiva, lo que han de imponerse serán los intereses y valores económicos, sociales, políticos y culturales de la comunidad, es decir, del pueblo.

El análisis del artículo 91 de la ley 183-02 pone de manifiesto dos cuestiones que me parecen innegables: 1) **la derogación de la orden ejecutiva 312**, de 1919, mediante dicho texto, **ha dejado “las manos sueltas” a los usureros**, principalmente a los bancos comerciales, para imponer las tasas de interés que convengan a su actividad comercial, sin control alguno en este sentido; y 2) ese **artículo 91 es contrario al derecho fundamental a la prohibición de la usura**. Siendo así, es claro y palmario que ese texto persigue un **fin ilegítimo** y, por tanto, no supera el test de razonabilidad adoptado por la doctrina jurídica y jurisprudencia generalizada, a la que se afilió el Tribunal Constitucional dominicano, desde fecha bien temprana, mediante su sentencia TC/0044/12.

Creo, por consiguiente, que en el presente caso el principio de razonabilidad, conforme a lo expuesto, debió ser tomado como instrumento principal o equiparable a la teoría de los derechos implícitos para medir la inconstitucionalidad de la norma atacada, a fin de determinar si ella era o no contraria al derecho a la prohibición de la usura. Ello hacía innecesario que el fundamento principal de esta sentencia descansara en la invocada inconstitucionalidad sobrevenida, sobre la base de la aplicación del “nuevo” artículo 74.3, después de la reforma constitucional de 2010.

Domingo Gil, juez



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
AMAURY A. REYES TORRES

1. En el ejercicio de las 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 fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), concuro con las motivaciones y dispositivo de la sentencia adoptada por el pleno del Tribunal Constitucional, salvando mi voto sobre el aspecto relativo al control de convencionalidad que, de manera implícita, se aplicó al texto legal impugnado en la presente acción directa en inconstitucionalidad.

2. Tal como fue precisado en la decisión emanada de dicho tribunal, la derogación dispuesta en el artículo 91 de la Ley núm. 183-02, que instituye el Código Monetario y Financiero, generó un vacío legislativo y, por vía de consecuencia, una violación a los artículos 2 y 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) que establece el deber del Estado dominicano de «prohibir por ley la usura». De haber delimitado apropiadamente el legislador el alcance de la derogación, la omisión relativa no se generaría provocando la inconstitucionalidad al incumplir con las disposiciones del artículo 2 y 21.3 de la CADH, así del artículo 74.3 de la Constitución.

3. Por efecto de esas consideraciones, se debió consignar de manera expresa el control de convencionalidad, conforme a los precedentes contenidos en las sentencias TC/0200/13: párr.9.7.1.15 y TC/0190/13: párr.9.3.8. Con base en el señalamiento que antecede tiene lugar el presente voto salvado, en miras de visibilizar la denominación de esa función que realizan los tribunales para preservar el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derecho humanos, ratificados por el Estado dominicano y la eficacia del bloque de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionalidad²³, en particular si el tribunal es el garante, por igual, del derecho internacional vigente en el país (Sentencia TC/0526/24: párr. 10.26-10-27).

4. Por otro lado, desde el punto de vista pragmático, este control de convencionalidad puede realizarse por medio de la acción directa de inconstitucionalidad. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (“Corte IDH”) no condiciona el remedio, recurso o procedimiento por el cual debe realizarse el control de convencionalidad. Esto se deriva de la jurisprudencia de la Corte IDH, entre otras, del caso *Montiel Flores y otros vs. México*, cuando sostiene que “los Jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes”.²⁴

5. Esto es conforme a nuestra doctrina la discusión sobre el control de convencionalidad. En efecto, en nuestra Sentencia TC/0345/25, el tribunal sostuvo:

9.5. El control de convencionalidad es la obligación de realizar un juicio de confrontación entre las normas internas y las disposiciones que se encuentran en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este control de convencionalidad se debe realizar en el marco de las competencias y procedimientos de cada órgano

²³ Sentencia TC/0150/13: «10.1.2. 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 infraconstitucionales 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.»

²⁴ Corte IDH, Caso Cabrera García & Montiel Flores v. México. 26 de Noviembre de 2010. Fondo. Párr. 225.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisdiccional, tomando en cuenta lo previsto en la convención y las particularidades propias del ordenamiento jurídico interno. Esto porque no existe un modelo único de control de convencionalidad al tomarse en cuenta el marco de las competencias y regulaciones procesables aplicables. (Sentencia TC/0345/25: párr. 9.5) (resaltado nuestro).

6. Por ello que, en este caso, pudo el tribunal realizar el control de convencionalidad en este contexto de la acción directa dado que se cumplieron los presupuestos procesales de aquellas. No es un control aparte o distinto dado que dicho control se ejerce de manera interna a la par de las reglas y formalidades procedimentales previstas en el derecho doméstico. Esto era importante abordarlo en la sentencia que hoy votamos.

7. Finalmente, no menos importante, como regla general, la violación a los tratados que conforman del bloque de constitucionalidad y los que la Constitución otorga jerarquía constitucional implican una violación a la Constitución. Esta violación se sustenta en la idea de que, de no darle la eficacia que demanda la Constitución a un tratado internacional de derechos humanos adoptado por la República Dominicana, podría ser una infracción constitucional del artículo 74.3 de la Constitución.

8. De todas formas, en apariencia puede sostenerse que alguna disposición o actuación puede ser conforme a la Constitución y, a su vez, contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos; esto es posible, pero, no es el caso que nos ocupa. En este caso, como la Constitución no prevé un texto específico para el tema que nos ocupa, como consecuencia del artículo 74.3 de la Constitución y del Bloque de Constitucionalidad, se asume parte de la Constitución la disposición convencional del artículo 21.3 CADH. En tal sentido, hablamos de que constituye Constitución material, en virtud de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

convencionalidad en la cual el ordenamiento jurídico dominicano se inserta y le otorga jerarquía constitucional.

9. En conclusión, aunque el tribunal retiene correctamente una violación a la Constitución y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pudo ser fortalecida la argumentación apelando al control de control de convencionalidad. Este último no es un proceso distinto sino una obligación sustantiva que se lleva a cabo por los Estados parte de la convención en el ámbito de sus respectivas competencias y procedimiento. Sin embargo, tampoco podemos entender que la violación a la Constitución y a un tratado internacional de derechos humanos están del todo separadas porque una violación a dicho tipo de tratado pudiese implicar una violación al artículo 74.3 del texto constitucional. Concurriendo con los motivos y con el dispositivo, salvamos nuestro voto en los aspectos ya señalados. Es cuanto.

Amaury A. Reyes Torres, juez

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 febrero del año dos mil veintiséis (2026); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria