



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/1152/23

Referencia: Expediente núm. TC-01-2021-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD) y el Dr. Miguel Surún Hernández contra el artículo 74 de la Ley núm. 3-19 del veinticuatro (24) de enero del dos mil diecinueve (2019) que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD).

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

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Rafael Díaz Filpo, primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, María del Carmen Santana de Cabrera, Miguel Valera Montero y Eunisis Vásquez Acosta, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

La norma impugnada en inconstitucionalidad es el artículo 74 de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, del veinticuatro (24) de enero del dos mil diecinueve (2019), y su texto es el siguiente:

Artículo: 74.- Fiscalización y control de los fondos. *Los fondos provenientes de las contribuciones reguladas por esta ley estarán sujetos a la fiscalización de la cámara de cuentas de la República Dominicana.*

Párrafo. *La Cámara de Cuentas de la República Dominicana publicará cada año, en la forma en que ésta determine, los resultados de las auditorias anuales realizadas al Colegio y a las Seccionales en cuanto a la eficacia y eficiencia presupuestaria de acuerdo con lo establecido en la presente ley. En los casos de que como resultado de dichas auditorias se determine que se ha violado lo establecido en la misma, procederá conforme a la ley que la rige a solicitar la puesta en movimiento de la acción pública.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Pretensiones del accionante

El accionante, Colegio de Abogados de la Republica Dominicana (CARD)¹ y su presidente, el Dr. Miguel Surún Hernández, en su instancia depositada en la Secretaría de este Tribunal el siete (7) de diciembre del dos mil veintiuno (2021), pretenden que se declare la inconstitucionalidad del artículo 74 de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, por contravenir los artículos 248 y 250 de la Constitución, procediendo a dictar una sentencia interpretativa aditiva que consigne que la Cámara de Cuentas auditará los fondos del Colegio de Abogados de la República Dominicana cuando los mismos tengan su origen en el patrimonio público o en el presupuesto general del Estado.

3. Infracciones constitucionales alegadas

Los accionantes sostienen que el citado artículo 74 de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, es violatorio de los artículos 248 y 250 de la Constitución de la República, los cuales se describe a continuación:

***Artículo 248.-** Control externo. La Cámara de Cuentas es el órgano superior externo de control fiscal de los recursos públicos, de los procesos administrativos y del patrimonio del Estado. Tiene personalidad jurídica, carácter técnico y goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria. Estará compuesta de cinco miembros, elegidos por el Senado de la República de las ternas que le presente la Cámara de Diputados, por un período de cuatro años y*

¹ En el Colegio de Abogados de la República Dominicana será identificado como el «CARD» o por su propio nombre.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

permanecerán en sus funciones hasta que sean designados sus sustitutos.

Artículo 250.- *Atribuciones. Sus atribuciones serán, además de las que le confiere la ley:*

- 1) Examinar las cuentas generales y particulares de la República;*
- 2) Presentar al Congreso Nacional los informes sobre la fiscalización del patrimonio del Estado;*
- 3) Auditar y analizar la ejecución del Presupuesto General del Estado que cada año apruebe el Congreso Nacional, tomando como base el estado de recaudación e inversión de las rentas presentado por el Poder Ejecutivo, de conformidad con la Constitución y las leyes, y someter el informe correspondiente a éste a más tardar el 30 de abril del año siguiente, para su conocimiento y decisión;*
- 4) Emitir normas con carácter obligatorio para la coordinación interinstitucional de los órganos y organismos responsables del control y auditoría de los recursos públicos;*
- 5) Realizar investigaciones especiales a requerimiento de una o ambas cámaras legislativas.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

Los accionantes, Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD) y el Dr. Miguel Surún Hernández, mediante su escrito relativo al presente control concentrado, peticionan lo siguiente:

Primero: ADMITIR en cuanto a la forma la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de la República Dominicana y el Dr. Miguel Surún Hernández.

Segundo: ACOGER en cuanto al fondo la presente acción directa de inconstitucionalidad contra el art. 74 de la Ley Núm. 3-19 por contravenir los arts. 248 y 250 de la Constitución, dictándose una sentencia interpretativa aditiva que consigne que la Cámara de Cuentas auditará los fondos del Colegio de Abogados de la República Dominicana cuando los mismos tengan su origen en el patrimonio público o en el Presupuesto General del Estado.

Los accionantes procuran la previamente señalada declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 74 de la referida Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, alegando, en síntesis, lo siguiente:

a. 1. (...) la directiva del Colegio de Abogados, mediante sendas instancias y comunicaciones dirigidas a la Cámara de Cuentas de la República Dominicana y la Contraloría General de la República, solicitó, en ejecución del artículo 74 de la Ley 3-19, y Párrafo I del artículo 2, de la Ley 10-07, procedieran a fiscalizar la selección y contratación de una firma de Auditores Privados, encargados de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

verificar los fondos del CARD, para los periodos 2020 y 2021, sin que al momento hayamos recibido respuesta.

b. 2. (...) en fecha 4 de agosto del 2021, se presentaron a la sede central del Colegio de Abogados de la Republica Dominicana (CARD), los lds. (sic) Evelin Peguero y William Bonifacio, quienes nos informaron de la existencia de una comunicación, donde supuestamente el pleno de la Cámara de Cuentas, mediante resolución No. DEC-2021-123, del 23 de julio del 2021, había dispuesto la realización de Una investigación especia.

*c. 3. (...) el párrafo III, del articulo 30 Ley Núm.10-04, dispone que Los estudios e investigaciones especiales se realizan en los casos que se presuma la existencia de irregularidades tipificadas por el Código Penal o por leyes especiales, tales como crímenes o delitos contra el patrimonio público. De igual manera, tienen lugar estos estudios en cualquier otro tipo de control posterior que realice la Cámara de Cuentas, algo que en cuenta (sic) al Colegio de Abogados es improcedente, pues NO TIENE PATRIMONIO PÚBLICO, NI MANEJA RECURSOS PÚBLICOS, TAL COMO LO CONFIRMA CERTIFICACIÓN ANEXA EMITDA POR DIGPRES (sic) No. 1337. En la misma la DIGEPRESS es expresa al afirmar: **Es importante resaltar que esos fondos no se originan del Presupuesto General del Estado.***

d. 4. Sobre este asunto el propio Tribunal Constitucional textualmente expresó que En el caso de la especie, estamos en presencia de la creación de TASAS para solventar ya no el sistema de justicia, sino la corporación pública a la cual el Estado ha delegado la organización, regulación, régimen disciplinario y desenvolvimiento de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

una profesión de la trascendencia social como la del abogado, los cuales, por demás, constituyen auxiliares de la justicia. Y es que, la potestad de imperio que tiene el Estado para fijar el pago de los tributos tiene como limitante que la misma debe realizarse dentro de los estrictos niveles de juridicidad, es decir, deben ser fijados en virtud de los criterios y parámetros establecidos por la Constitución y las leyes.
(TC/0288/20)

*e. 5. Reiteramos, los fondos que administra el CARD no provienen del erario, sino que son contribuciones obligatorias que estableció el legislador para el sostenimiento y gerencia de las labores de supervisión del ejercicio profesional del derecho, es decir **SON TASAS POR UN SERVICIO, DE LOS CUALES EL COLEGIO DE ABOGADOS**, paga al **ESTADO DOMINICANO**, el 10% por su gestión de cobro, a través del Sello consagrado en el artículo 66 de la Ley 3-19, que textualmente dice: Fuentes de ingresos. Los actos y documentos judiciales sujetos a contribución como fuentes de ingresos del Colegio y los montos a pagar por cada uno de ellos son los siguientes..., Sello que por una contraprestación del 10% del total obtenido, es impreso por la Tesorería Nacional y vendido por la Dirección General de Impuestos Internos a cambio de una comisión, de conformidad con el artículo 71 de la Ley 3-19*

f. 6. Huelga destacar que para el artículo 3 de la Ley 10-04, expresa (sic): se entenderá por recursos públicos la totalidad de los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y derechos que pertenezcan al Estado o a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, incluyendo los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

título, realicen a favor de aquellas personas naturales, jurídicas u organismos nacionales o internacionales.

*g. 7. En este orden, de conformidad con el Párrafo 1, artículo 2 de la Ley 10-07, [...] las personas físicas o jurídicas privadas y las organizaciones no gubernamentales que [...] se beneficien de exenciones o cualquier otro privilegio, o presten servicios públicos no sujetos a la libre competencia, de conformidad con el reglamento que dicte la Contraloría General de Republica y con las excepciones por cuantía que el mismo prevea, están obligadas a: 1) **Establecer y mantener su propio proceso de control interno para lo cual deberán tomar como referencia esta ley y las normas que emita la Contraloría General de la República;** 2) Rendir cuenta a la entidad u organismo público que corresponda de acuerdo a su naturaleza y actividades, mediante estados presupuestarios o financieros anuales según corresponda, debida-mente auditados, y/o informes periódicos sobre el destino, forma y resultados del recaudo o administración de los recursos recibidos, o sobre las exenciones o privilegios de que se beneficien o los vínculos contractuales respectivos. 3) Suministrar a la Contraloría General de la Republica los informes financieros que les solicite sobre la participación del Estado, o los recursos públicos recaudados, recibidos o administrados; o los privilegios de que se beneficien, o los vínculos contractuales. 4) Proporcionar a la Contraloría General de la Republica las explicaciones que les solicite y permitirle las inspecciones sobre la participación estatal, recursos privilegios o vinculación contractual. (sic)*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

h. 8. Entendiendo la función de Fiscalización de la Cámara de Cuentas y de la Contraloría General de la Republica, como la acción de examinar una actividad para comprobar si se cumple con la instauración de los controles contables correspondientes, y con las normativas vigentes. En el sector privado, la fiscalización puede ser decretada por el Estado (para comprobar si una empresa o persona jurídica cumple con la ley) o de manera interna por las propias compañías (para controlar los balances, el stock y destino de las mercaderías, etc.

i. 9. Que la lectura del art. 248 constitucional permite establecer que la función de la Cámara de Cuentas se limita a ejercer el control fiscal de los recursos públicos, de los procesos administrativos y del patrimonio del Estado, pudiendo examinar las cuentas generales y particulares de la Republica, presentar al Congreso Nacional los informes de fiscalización, auditar y analizar la ejecución del Presupuesto General del Estado, y emitir normas de carácter obligatorio. Contrario a esto, y similar a lo que sucede con las Cámaras de Comercio y Producción, el CARD no recibe fondos del presupuesto público, sino que su patrimonio se nutre de fondos provenientes del público. (TC/0291/14)

j. 11. (...) como es indiscutido, y ha sido explicado por este TC en su vasta jurisprudencia, el Colegio de Abogados:

a. [...] no es una asociación que se integra con la adición libre y espontánea de cada uno de los miembros, sino que, como bien lo dispone la ley que lo crea, es una corporación con fines públicos, que originalmente pertenecen al Estado, y que este, por delegación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

circunstanciada, transfiere a la institución que crea para el gobierno de la matriculación y el régimen disciplinario de todos los abogados de la República. (TC/0163/13)

b. [...] el Colegio de Abogados de la República Dominicana, [...] tiene una función pública pues los colegios profesionales constituyen una típica especie de corporación, reconocida por el Estado, dirigida no solo a la consecución de fines estrictamente privados, lo que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión, lo cual constituye un servicio común de indudable interés público. (TC/0163/13 y,

c. [...] el CARD es [...] una corporación de derecho público, que cuenta con funciones y atribuciones delegadas por el Estado y de una importancia trascendencia (sic) social.

k. 14. [...] En lo atinente a las corporaciones de derecho público, cabe destacar que la [...] le otorga a estas entidades, una doble dimensión, las cuales, por un lado, tienen base privada, al estar constituidas con el fin de representar y defender los intereses de un determinado colectivo; y, por el otro, tienen al mismo tiempo una dimensión pública determinada por el ejercicio de funciones públicas administrativas, las cuales le otorgan una naturaleza propia similar a los órganos de la Administración Pública, por el ámbito propio de su actividad, la cual lo acerca a la esfera del derecho administrativo. En este concepto entrarían los colegios profesionales.

l. 21. Según el artículo 248 del texto supremo, la Cámara de Cuentas es el órgano superior externo de control fiscal de los recursos públicos,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dotado de personalidad jurídica propia y autonomía funcional, administrativa, operativa y de presupuestaria. A su vez, el artículo 250 contempla sus atribuciones sustantivas, de las que se derivan las instrumentales y accesorias fijadas por la ley:

- 1) Examinar las cuentas generales y particulares de la República;*
- 2) Presentar al Congreso Nacional los informes sobre la fiscalización del patrimonio del Estado;*
- 3) Auditar y analizar la ejecución del Presupuesto General del Estado que cada año apruebe el Congreso Nacional, tomando como base el estado de recaudación e inversión de las rentas presentado por el Poder Ejecutivo, de conformidad con la Constitución y las leyes, y someter el informe correspondiente a éste a más tardar el 30 de abril del año siguiente, para su conocimiento y decisión;*
- 4) Emitir normas con carácter obligatorio para la coordinación interinstitucional de los órganos y organismos responsables del control y auditoría de los recursos públicos;*
- 5) Realizar investigaciones especiales a requerimiento de una o ambas cámaras legislativas.*

m. 22. Es decir que, según la Carta Magna la Cámara de Cuentas solo puede, y de hecho debe, fiscalizar el uso y ejecución de los recursos públicos, las cuentas generales y particulares de la República, el patrimonio del Estado y el Presupuesto General del Estado que cada año apruebe el Congreso Nacional. Y como ya hemos explicado y ahora reiteramos, el CARD no recibe ni siquiera un céntimo del Presupuesto General ni del Patrimonio Público, y así se verifica en la certificación anexa de DIGEPRES, que permite verificar lo que señalamos. Esto también lo corroboran la más autorizada doctrina constitucional, que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*afirma que este órgano tiene como función la fiscalización de las cuentas, de la gestión económica del Estado, del sector público, y de los recursos públicos manejados por particulares, y que debe concentrarse en ejercer un control de legalidad para detectar **desviaciones presupuestarias**, control que debe concentrarse en toda actividad económica financiera del sector público, y es que el objeto principal de la fiscalización (...) ha de ser la de evaluar los resultados de la gestión financiera llevada a cabo por el gobierno.*

n. 23, La Corte Constitucional de Colombia ha estudiado profundamente la labor de control y fiscalización ex post que, en dicha nación corresponde a la Contraloría General. Sobre el particular ha sido enfático: El control fiscal constituye una función especializada, que tiene por objeto vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que tienen a su cargo el manejo de fondos o bienes de la Nación, con el propósito de velar por la protección del patrimonio público (Sentencia C-103-15). Pero no solo esto, para la Corte de Constitucional, el control fiscal constituye el instrumento idóneo y necesario para garantizar, a trave (sic) sde (sic) la inspección la administración y manejo de los bienes y fondos públicos, en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición, comprendiendo que el objeto del control fiscal es el erario o tesoro público, es decir, el presupuesto nacional, pues el fin es la preservación y manejo de la llamada res-pública. (Sentencia C-557-09). Afirma la Corte Constitucional que, el objetivo final del control ex post de los fondos es la vigilancia de la gestión fiscal del patrimonio estatal. Ahora preguntémonos, si el CARD no recibe asignación ni partida presupuestaria alguna, ¿Administra patrimonio estatal?, ¿Corresponde fiscalizar su patrimonio privado al órgano de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

control de ejecución presupuestaria? Una rotunda respuesta negativa salta a la vista.

o. 24. Al tenor de lo anterior, podemos indefectiblemente concluir en que, que el hecho de que el órgano de control externo del Estado pretenda fiscalizar a una Corporación de Derecho que no recibe fondos públicos, asignación o partida presupuestaria alguna no es más que un exceso competencial y una distorsión constitucional, que conduce a una confrontación con el texto constitucional de la disposición legal que se encuentra la ley núm. 3-19, y es que si el Poder Constituyente delimitó que la Cámara de Cuentas es un órgano de control extremo para fiscalizar los recursos públicos y el CARD no recibe fondos públicos, el hecho de disponer que sus recursos, aún siendo ajenos a la asignación presupuestaria deban ser fiscalizados indudablemente que colide con el espíritu del asambleísta revisor. Nos explicamos: Si fue establecido en la Constitución de forma clara y evidente que la Cámara de Cuentas fiscaliza los fondos correspondientes a erogación presupuestaria, y el poder constituido por su lado extiende mas (sic) allá de la posibilidad constitucional las atribuciones indicadas, indudablemente que nos encontramos frente a una norma inconstitucional, asunto que, debe ser corregido por esta alta judicatura constitucional. Y es que, coloquémonos en el hipotético de que, contrario al mandato constitucional expreso, el legislador decida que corresponde a la Cámara de Cuentas fiscalizar todos los fondos de las corporaciones públicas que no reciben fondos del presupuesto, ¿Qué finalidad constitucionalidad (sic) podría retenerse a este control? ¿Cuáles consecuencias jurídicas podría tener el repetido control al no tratarse de manejo y disposición de fondos públicos? Pues ninguna, pues al no



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tratarse de recursos provenientes del erario, la Cámara de Cuentas no podría derivar ningún tipo de consecuencias materiales.

*p. 25. En el presente caso entendemos que el art. 74 de la ley 3-19 resulta contrario al mandato sustantivo contenido en el los arts. 248 y 250 de la ley fundamental. El repetido artículo establece, contrario a la voluntad constituyente, que independientemente del origen del patrimonio del CARD, Los fondos provenientes de las contribuciones reguladas por esta ley estarán sujetos a la fiscalización de la cámara de cuentas de la República Dominicana. Sin embargo, nuestro constituyente fue claro al establecer las funciones de la Cámara de Cuentas: a este solo corresponde fiscalizar los recursos públicos y el Patrimonio del Estado (art. 248), y por tanto se le atribuye examinar las cuentas generales y particulares de la República, presentar al Congreso **los informes sobre la fiscalización del patrimonio del Estado y auditar y analizar la ejecución del Presupuesto General del Estado.** ¿Y que (sic) son fondos públicos? El artículo 3 de la Ley 10-04, lo responde: se entenderá por recursos públicos la totalidad de los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y derechos que pertenezcan al Estado o a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, incluyendo los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier título, realicen a favor de aquellas personas naturales, jurídicas u organismos nacionales o internacionales.*

q. 26. Todo lo anterior permite colegir que el legislador, al sobrepasar lo ordenado por el constituyente y contradecir lo que la Constitución si establece, que la Cámara de Cuentas solo puede y debe fiscalizar los fondos provenientes del patrimonio público y cuyo origen



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sea el Presupuesto General del Estado, lleva a que este TC, mediante una sentencia interpretativa aditiva haga coincidir el referido mandato constitucional con la disposición legal inconstitucional. Dentro de las tipologías de sentencias normativamente previstas encontramos las interpretativas aditivas, que el legislador consignó (sic) están dirigidas a controlar las omisiones legislativas inconstitucionales y estas pueden responder tanto a la omisión legislativa de lo que constitucionalmente debió preverse o también pueden incluirse allí las que se limitan a realizar una interpretación extensiva o analógica del precepto impugnado. (art. 47, párrafo II, LOTCPC).

r. 27. *Como es plausible, el CARD no se opone a la fiscalización de los fondos provenientes del erario, sin embargo, el mandato constitucional si veda a la Cámara de Cuentas a fiscalizar los fondos ajenos a este origen: si los fondos no provienen del patrimonio público la Cámara de Cuentas constitucionalmente no está facultada para ingresar en este asunto. Es por lo anterior que el TC debe completar el texto cuestionado, con frases o adicciones necesarias para su cabal cumplimiento, para de este modo preservar el sentido axiológico y teleológico de la disposición constitucional aludida (...).*

5. Opiniones oficiales

5.1. Opinión de la Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República, en su escrito depositado en la Secretaría general del Tribunal Constitucional el veinte (20) de enero del dos mil veintidós (2022), pretende que lo que sigue:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

RECHAZAR la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de la República Dominicana y el Dr. Miguel Surún Hernández, en contra del art. 74 de la Ley 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, al no constatarse la presunta transgresión del mismo a los Arts. 248 y 250 de la Constitución Dominicana.

La Procuraduría General de la República mediante su escrito contentivo del presente control concentrado justifica la petición antes señalada bajo la siguiente motivación:

- a. Los accionantes procuran la declaratoria de una sentencia interpretativa aditiva del Art.74 de la Ley 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, que autoriza a la Cámara de Cuentas auditar al Colegio de Abogados, a lo que aducen que lo propio resulta contrario a las facultades dadas a la Cámara de Cuentas mediante los mandatos constitucionales consagrados en los Arts. 248 y 250 de la Constitución Dominicana, por lo que, a juicio del accionante el indicado Art.74 debe ser interpretado por el Tribunal Constitucional mediante sentencia interpretativa, a fin de que se un texto conforme a la norma suprema.*
- b. El hoy accionante sostiene que, a la luz de la Constitución Dominicana, la Cámara de cuentas solo debe fiscalizar los recursos públicos, así como el presupuesto General del Estado que cada año aprueba el Congreso, por lo que advierte que el Colegio Abogados (CARD), al no percibir recursos de este tipo, no debe, por consiguiente ser auditado por el indicado Órgano Constitucional.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. *Es por lo anterior que aduce que el supra citado Art.74 de la Ley 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, debe ser modificado para que sea conforme a la Constitución; sugiere por consiguiente que en lo adelante consigne: Que la Cámara de Cuentas auditará los fondos del Colegio de Abogados de la República Dominicana cuando los mismos tengan su origen en el patrimonio público o en el presupuesto general del Estado.*

d. *Que, pese a lo indicado por los hoy accionantes, la misma Ley 3-19 establece lo siguiente:*

Artículo 2.-Creación del Colegio de Abogados de la República Dominicana. Se instituye Colegio de Abogados de la República Dominicana como corporación de derecho público interno, de carácter autónomo, con personalidad jurídica e independencia presupuestaria y financiera.

e. *Que contrario a lo expuesto por los accionantes, son de público conocimiento las auditorias que le son realizadas al Colegio de Abogados, verbigracia el informe de contadores públicos autorizados del periodo 2016-2017, donde constan ingresos percibidos del Ministerio Público por el monto de RD\$36,449,515.00, del Poder Judicial por el monto de RD\$51,984,469.00 y de la Procuraduría Fiscal del Distrito Nacional por el monto de RD\$99,150.00, para un total RD\$88,533.134.00 de ingresos percibidos por el Estado a favor de Colegio de Abogados.*

f. *Es decir, que el Colegio de Abogados ha manejado fondos públicos, de distintas instituciones, los cuales, por mandato*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucional y por mandato legislativo han de ser auditados por la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, evitando de este modo el uso irregular o desproporcional en que puede incurrir aquel que se beneficia de dichos recursos, asunto que resulta cónsono con la Ley 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, que establece lo siguiente:

Artículo 1.-Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer las atribuciones y competencias de la Cámara de Cuentas, instituir el Sistema Nacional de Control y Auditoría, armonizar las normas legales relativas al citado Sistema, identificar las instituciones responsables de aplicarlas y jerarquizar su autoridad, facilitar la coordinación interinstitucional ,promover la gestión ética, eficiente, eficaz y económica de los administradores de los recursos públicos y facilitar una transparente condición de cuentas de quienes desempeñan una función pública o reciben recursos públicos

Artículo 2.-Ámbito. Las disposiciones de esta ley rigen para (...) 7) Las personas - físicas y jurídicas, públicas o privadas, que recauden, reciban o administren, a cualquier título, recursos públicos, o que estén vinculados contractualmente con el Estado, los municipios o las instituciones autónomas.

Artículo 3.- Recursos públicos. Para los fines de la presente ley, se entenderá por recursos públicos la totalidad de los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y derechos que pertenezcan al Estado o a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, incluyendo los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

título, realicen a favor de aquellas personas naturales, jurídicas u organismos nacionales o internacionales.

Párrafo I.-Queda expresamente establecido que los recursos públicos no pierden su calidad de tales por el hecho de ser administrados por personas físicas, corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías comerciales y otras entidades de derecho privado, cualquiera que hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución.

5.2. Opinión del Senado de la República

El Senado de la República mediante su escrito contentivo sobre la presente acción directa de inconstitucionalidad solicita lo que sigue a continuación:

PRIMERO: ACOGER en todas sus partes la opinión y conclusiones presentadas por el SENADO DE LA REPUBLICA, sobre la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Colegio de Abogados de la República Dominicana y el Dr. Miguel Surún, contra el artículo 74 de la Ley Núm. 3-19, de fecha dieciocho (18) de diciembre de dos mil dieciocho(2018), que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, por la alegada vulneración de los artículos 248 y 250 de la Constitución Dominicana, por haber sido realizada conforme a la normativa constitucional (sic).

SEGUNDO: RECHAZAR en cuanto al fondo de la presente acción directa de inconstitucionalidad incoada por los accionantes el Colegio de Abogados de la Republica Dominicana y el Dr. Miguel Surún Hernández, contra el artículo 74 de la Ley Núm. 3-19, de fecha dieciocho (18) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), que crea el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Colegio de Abogados de la República Dominicana, por la alegada vulneración de los artículos 248 y 250 de la Constitución dominicana, por improcedente, mal fundada y carente de base constitucional.

TERCERO: DECLARAR el artículo 74 de la ley 3-19 que crea el Colegio de Abogados conforme a la Constitución de la República.

CUARTO: DECLARAR el presente proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia de que se trata, según lo establecido en el artículo 7.6 de la Ley Orgánica No. 137-11, del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

En su escrito depositado en la Secretaría de este Tribunal, el veintiocho (28) de abril del dos mil veintidós (2022), el Senado de la República expone, entre otras, las siguientes consideraciones:

Opinión sobre el procedimiento constitucional legislativo utilizado en el Senado de la República, al momento de sancionar la citada Ley.

a. *Atendiendo a su solicitud realizada mediante la comunicación No. PTC-A|-060-2021, de fecha 15 de diciembre de 2022, en la que solicita opinión sobre la acción directa de inconstitucionalidad, el Colegio de Abogados de la República Dominicana y el Dr. Miguel Surún Hernández, respeto al artículo 74 de la Ley 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, de fecha dieciocho (18) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), por la alegada vulneración a los artículos 248 y 250 de la Constitución de la República Dominicana, tengo a bien informarle lo siguiente:*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. Que conforme al artículo 96 de la Constitución de la República, de fecha 13 de junio del año 2015, vigente al momento de ser sometido como proyecto de ley, la Ley 3-19, objeto de la presente opinión, tenían iniciativa de ley, los Senadores y Senadoras y los Diputados y Diputadas, el Presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia, en asuntos judiciales y la Junta Central Electoral, en asuntos electorales.

c. Que la Ley objeto de ésta opinión, originada en el Senado de la República, fue depositada en fecha 31 de enero de 2018, mediante el número de iniciativa No. 00556-2018-PLO-SE.

d. Que conforme a la Constitución de la República, se procedió a tomar en consideración dicho proyecto de ley en fecha 14 de marzo de 2018, liberada de trámites y aprobándose dicho proyecto en primera lectura en esa misma fecha y aprobada en segunda lectura con modificaciones el día 20 de junio de 2018, enviándose a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

Dicho procedimiento y trámite legislativo, fue realizado en cumplimiento de los artículos 98 y 99 de la Constitución de la República, de fecha 13 de junio de 2015, Constitución que regía para esa época, que estipulaban: Artículo 98.-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 99-Anrmado un proyecto de ley en cualquiera de las Cámaras, pasará a la otra, para su oportuna discusión observándose en ella las mismas formas constituciones. Si



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

esta Cámara le hiciere modificaciones, devolverá, dicho proyecto con observaciones a la Cámara en que inició, y, en caso de ser aceptadas, enviará la ley al Poder Ejecutivo. Si fueren rechazadas las observaciones, se considerará desechado el proyecto.

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

f. A partir de lo antes señalado, atendemos que el Senado de la República cumplió de manera cabal con el mandato constitucional al momento de sancionar la Ley No. 3-19, sobre el Colegio de Abogado de la Republica Dominicana, por lo que en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido.

Los accionantes, Colegio de Abogados de la República Dominicana y el Dr. Miguel Surun Hernández, en su instancia de acción directa de inconstitucionalidad de fecha 15 de diciembre del 2021, persiguen con ella que ese honorable Tribunal Constitucional declare no conforme con la Constitución Dominicana, el artículo 74 de la Ley Núm.3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, de fecha dieciocho (18) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), por la supuesta vulneración a los Arts. 248 y 250 de la Constitución dominicana (sic). El artículo atacado mediante la presente acción directa de inconstitucionalidad dispone lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 74 de la ley No. 3-19 Fiscalización y control de los fondos.
Los fondos provenientes de las contribuciones reguladas por esta ley estarán sujetos a la fiscalización de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.

Párrafo- *La Cámara de Cuentas de la Republica Dominicana publicará cada año, en la forma en que ésta determine, los resultados de las auditorias anuales realizadas al Colegio y a las seccionales en cuanto a la eficacia y eficiencia presupuestaria de acuerdo con lo establecido en la presente ley. En los casos de que como resultado de dichas auditorias se determine que se ha violado lo establecido en la misma, procederá conforme a la ley que la rige a solicitar la puesta en movimiento de la acción pública.*

Los accionantes alegan que la disposición antes indicada, transgrede la Constitución de la República (...)

Al analizar el contenido de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los accionantes, Colegio de Abogados de la Republica Dominicana y Dr. Miguel Surún Hernández, contra el artículo 74 de la ley No.3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, se observa que el articulo atacado dispone que la Cámara de Cuentas fiscalizará los fondos provenientes de las contribuciones reguladas por la ley No.3-19 a favor del Colegio de Abogados.

Sobre el particular, los accionantes alegan que dicha disposición contraviene los artículos 248 y 250 de la Constitución de la Republica, argumentando que la facultad establecida en el artículo 74 no se enmarca dentro del ámbito de competencias que la Constitución de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Republica le otorga a la Cámara de Cuentas, ya que según el planteamiento de los accionantes a este órgano solo le corresponde fiscalizar el uso de los recursos públicos.-

Sin embargo, es oportuno indicar, que la Cámara de Cuentas como órgano superior externo de control fiscal de los recursos públicos, de los procesos administrativos y del patrimonio del Estado, tal como lo establece la Constitución en su artículo 248, tiene bajo el ámbito de su competencia fiscalizar las entidades de derecho público creadas por ley o decreto, conforme a lo establecido en el artículo 8 de la ley No. 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (sic).

En tal sentido, se observa que conforme a lo establecido en el artículo 2 de la ley No.3-19 que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, dicho colegio es una entidad de derecho público interno, cuyo patrimonio, según lo establecido en el artículo 8 numeral 2 de la misma ley, está conformado por contribuciones realizadas por el Estado, consignadas en el Presupuesto General de la Nación (sic).

A partir de lo antes expuesto, podemos concluir estableciendo que los fondos del Colegio de Abogados son susceptibles de fiscalización por parte del Estado a través de los órganos correspondientes, en tal sentido es competencia de la Cámara de Cuentas ejercer dicha función, en tal virtud, no se advierte en el presente caso transgresión alguna a la Constitución de la República. Por lo que, la acción interpuesta carece de fundamento constitucionales y en consecuencia la disposición contenida en el artículo 74 de la Ley No. 3-19 es conforme a la Constitución de la República.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.3. Opinión de la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados a través de su escrito contentivo de la opinión dada en torno a la presente acción directa de inconstitucionalidad solicita lo siguiente:

Primero: ACOGER la opinión presentada por la Cámara de Diputados, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por el COLEGIO DE ABOGADOS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA y Dr. MIGUEL SURÚN HERNÁNDEZ, en contra del artículo 74 de la Ley núm. 3-19 del 18 de diciembre de 2018, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, por alegadamente vulnerar los artículos 248 y 250 de la Constitución.

Segundo: DECLARAR conforme con la Constitución, en cuanto al trámite de aprobación, la Ley No. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, por haberse llevado a cabo con estricto apego a la Carta sustantiva del Estado.

Tercero: RECHAZAR por carente de fundamentos constitucionales la acción directa de inconstitucionalidad de la especie, por no observarse que el artículo 74 de la Ley No. 3-19, vulnere los artículos 248 y 250 de la Constitución dominicana, en atención a las fundamentaciones antes expuestas.

Cuarto: DECLARAR conforme con la Constitución el Artículo 74 de la Ley No. 3-19 por los motivos antes expuestos.

Quinto: Declarar el proceso libre de costas, por la naturaleza de la materia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En su escrito depositado en la Secretaría de este Tribunal, el treinta y uno (31) de enero del dos mil veintidós (2022), la Cámara de Diputados expone, entre otras, las siguientes consideraciones:

- a. En el presente caso, los accionantes COLEGIO DE ABOGADOS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA Y EL DR. MIGUEL SURÚN HERNÁNDEZ, pretenden que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad del artículo 74 de la Ley No. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, por alegadamente ser contrario a los artículos 248 y 250 de la Constitución.*
- b. La acción directa en inconstitucionalidad que nos ocupa, deberá ser rechazada por el Tribunal Constitucional, tras no observarse que la norma atacada sea contraria a la Constitución de la República, como han denunciado los accionantes, lo cual quedara explicado más adelante.*
- c. Conviene precisar, que los argumentos promovidos por los accionantes para sustentar la presente acción directa en inconstitucionalidad, son totalmente carentes de fundamentos constitucionales. El Congreso Nacional haciendo uso de sus atribuciones constitucionales de legislar, y en aplicación del principio de reserva de ley aprobó la Ley No. 3-19, la cual persigue por objeto regular el ejercicio de la abogacía en todo el territorio nacional.*
- d. Antes de seguir profundizando, conviene analizar la naturaleza del CARD. De acuerdo a lo que dispone el artículo 2 de la Ley No. 3-19, esta entidad es una corporación de derecho público interno, de carácter*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

autónomo, con personalidad jurídica e independencia presupuestaria y financiera.

e. En el artículo 8, numerales 2 y 4 de la precitada norma, sobre patrimonio del gremio, se expresa que estará compuesto por las contribuciones del Estado y de organismos nacionales e internaciones y de los ingresos provenientes de los documentos sujetos a tasas, según dispone esta ley.

f. De su parte, el Tribunal Constitucional en relación a la naturaleza del CARD ha sostenido lo siguiente:

[...] el Colegio de Abogados de la República Dominicana no es una asociación que se integra con la adición libre y espontánea de cada uno de sus miembros, sino que, como bien lo dispone la ley que lo crea, es una corporación con fines públicos, que originalmente pertenecen al Estado, y que este, por delegación circunstanciada, transfiere a la institución que crea para el gobierno de la matriculación y el régimen disciplinario de todos los abogados de la República

[...] el Colegio de Abogados de la República Dominicana, como bien se dijo en los párrafos anteriores, tiene una función pública, y que las normas imperativas de derecho público, que obligan a los individuos a asociarse en colegios profesionales es válida, y no puede considerarse contraria a la libertad de asociación que dispone el texto constitucional, cuando los referidos colegios cumplen fines que trascienden el interés privado, por cuanto el Estado delega en estos fines que procuran el bien común.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. Así las cosas, sin lugar a dudas a partir de lo establecido por la propia Ley No. 3-19, y de las consideraciones hechas por el Tribunal Constitucional en la supracitada sentencia, el CARD es una corporación estatal que tiene funciones públicas delegadas por el Estado para procurar el bien común.

h. Como se ha indicado anteriormente, contrario a lo que argumentan los accionantes para sustentar su acción, en el sentido de que el CARD no recibe recursos del Estado, que su erario proviene de contribuciones obligatorias que estableció el legislador para el sostenimiento y gerencia de las labores de supervisión del ejercicio profesional del derecho, es preciso establecer que de acuerdo a lo dispuesto por su ley orgánica, su patrimonio entre, otras fuentes, se conforma con las contribuciones del Estado.

i. En relación a los ingresos provenientes de los documentos sujetos a tasas, conviene resaltar que, al tratarse de que el CARD es una corporación estatal con funciones públicas delegadas, las recaudaciones por este concepto las realiza la Dirección General de Impuestos Internos y es un dinero que paga la ciudadanía.

j. Así las cosas, por todo lo expuesto anteriormente se puede concluir que no se vislumbra la alegada inconstitucionalidad del artículo 74 de la Ley No. 3- 19, puesto que al analizar la naturaleza del CARD, los fondos que administra deben ser auditados por la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, en total consonancia con el artículo 248 de la Constitución.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

k. De conformidad con el artículo 93 de la Carta Sustantiva El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo. (...) La función legislativa consiste en hacer las leyes y está confiada al Parlamento. El legislador al aprobar la Ley No.3-19, ha cumplido plenamente con sus atribuciones constitucionales.

l. Es conveniente destacar, que el trámite legislativo aplicado por la CÁMARA DE DIPUTADOS para aprobar la Ley No. 3- 19, atacada en inconstitucionalidad, relativo a la formación y efecto de las leyes fue llevado a cabo con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Constitución de la República.

6. Celebración de audiencia pública

Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública en el cauce del procedimiento de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el día veintinueve (29) de abril del dos mil veintidós (2022), donde las partes antes citadas formularon sus respectivas conclusiones.

7. Pruebas documentales

En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad fueron depositados los documentos siguientes:

1. Copia del Acto núm. 224-2021, del dos (2) de noviembre del dos mil veintiuno (2021), instrumentado por el ministerial Wilton Arami Pérez



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Placencia, alguacil ordinario de la Segunda Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, contentivo de advertencia y puesta en mora al Colegio de Abogados de República Dominicana (CARD) y a su presidente para que obtempere a que la Cámara de Cuentas de República Dominicana pueda realizar auditoría a los fondos recibidos por ese gremio.

2. Copia del Acto núm. 518/2021, del dieciocho (18) de octubre del dos mil veintiuno (2021), instrumentado por el ministerial Pedro De la Cruz Manzueta, alguacil ordinario de la Corte de Trabajo del Distrito Nacional, contentivo de notificación de Resolución de la Junta Directiva del Colegio de Abogados de República Dominicana (CARD) a la Cámara de Cuentas.

3. Copia de la segunda sesión de la Junta Directiva Nacional del Colegio de Abogados de República Dominicana (CARD), celebrada el veintisiete (27) de septiembre del dos mil veintiuno (2021).

4. Copia del Oficio núm. 1337, sin fecha legible, suscrito por el señor José Rijo Presbot, director general de Presupuesto, dirigido a la señora Any Cuevas, señalando las transferencias realizadas al Colegio de Abogados de República Dominicana (CARD) en el periodo dos mil dieciséis (2016) hasta dos mil veinte (2020).

5. Copia de la Comunicación, del veintiuno (21) de junio del dos mil veintiuno (2021), suscrita por el Colegio de Abogados de República Dominicana (CARD), dirigida a la Cámara de Cuentas, solicitando listado de empresas para realización de auditoría privada.

6. Copia de la Comunicación, del cinco (5) de agosto del dos mil veintiuno (2021), suscrita por el Colegio de Abogados de República Dominicana



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(CARD), dirigida al presidente de la Cámara de Cuentas, solicitando soportes de comunicación.

7. Copia de la Comunicación, del diez (10) de diciembre del dos mil veinte (2020), suscrita por el presidente del Colegio de Abogados de República Dominicana (CARD), dirigida al Contralor General de la República, solicitando acompañamiento y entrenamiento de su personal para cumplir con la Ley núm. 340-06.

8. Copia de la Comunicación, del diez (10) de diciembre del dos mil veinte (2020), suscrita por el presidente del Colegio de Abogados de República Dominicana (CARD), dirigida al Licdo. Carlos Pimentel Florenzán, director general de Contrataciones Públicas, solicitando acompañamiento y vinculación del gremio al procedimiento de compras y contrataciones públicas.

9. Copia de la Comunicación, del veintiuno (21) de septiembre del dos mil veintiuno (2021), suscrita por el presidente del Colegio de Abogados de República Dominicana (CARD), dirigida al Licdo. Janel Andrés Ramírez Sánchez, presidente de la Cámara de Cuentas de República Dominicana, a través de la cual remite auditorías de los periodos dos mil diecinueve (2019) y dos mil veinte (2020) de dicho gremio.

10. Copia de la certificación, del once (11) de noviembre del dos mil veintiuno (2021), suscrita por la secretaria de actas y correspondencias del Colegio de Abogados de República Dominicana (CARD), en que la hace constar que la Junta Directiva Nacional de ese gremio autorizó a su presidente a ejercer las acciones legales que entienda de lugar, contra la Cámara de Cuentas de República Dominicana, especialmente el conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Copia de la Resolución ADM 2021-010, del tres (3) de diciembre del dos mil veintiuno (2021), emanada del Pleno de la Cámara de Cuentas de República Dominicana, que declara al presidente del Colegio de Abogados de República Dominicana (CARD), en desacato por su negativa de no permitir que los auditores de ese órgano de control cumplan con la Constitución y la ley.

12. Copia del Acto núm. 256-2021, del seis (6) de septiembre del dos mil veintiuno (2021), instrumentado por el ministerial Wilton Arami Pérez Placencia, alguacil ordinario de la segunda sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, contentivo de notificación al Colegio de Abogados de República Dominicana (CARD) y a su presidente, a la Procuraduría General de la República y a la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), la Resolución ADM 2021-010, del tres (3) de diciembre del dos mil veintiuno (2021), emanada del Pleno de la Cámara de Cuentas de República Dominicana, que declara al presidente del Colegio de Abogados de República Dominicana (CARD), en desacato por su negativa de permitir que los auditores de ese órgano de control cumplan con la Constitución y la ley.

13. Copia del capítulo XI de la Ley núm. 3-19, del veinticuatro (24) de enero del dos mil diecinueve (2019), relativo a la fiscalización y control de los fondos que recibe el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

El Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de las prescripciones contenidas en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del dos mil once (2011).

9. Legitimación activa o calidad de los accionantes

9.1. La legitimación procesal activa es la capacidad procesal reconocida por el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o instituciones estatales, en los términos previstos por la Constitución o la ley, para actuar en los procesos y procedimientos constitucionales.

9.2. En la República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero del dos mil diez (2010), se adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para hacer valer, ante el Tribunal Constitucional, los mandatos constitucionales, entre otros, garantizar la supremacía constitucional, defender el orden constitucional, proteger los derechos fundamentales, y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que por su posición institucional también tienen a su cargo la defensa de la Constitución, legitimándoles para accionar ante este fuero, a fin de que este último expurgue del ordenamiento jurídico las normas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

consideradas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.3. Sobre tal legitimación o calidad, el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana dispone: Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones ordenanzas, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.4. En igual tenor, 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.

9.5. Cabe indicar que estos requisitos, para el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, vienen siendo aplicados con algunos matices desde la Sentencia TC/0047/12. En este orden, a los fines de reducir esa brecha en la interpretación, este Tribunal en su Sentencia TC/0345/19 revisó los criterios desarrollados en relación a la institución de la legitimación activa, señalando al respecto que *[h]an sido varios los matices en los que el Tribunal hasta ahora ha enfocado la acreditación de la legitimación procesal activa o calidad de aquellos que ejercen la acción directa de inconstitucionalidad, y en esa medida ha precisado:*

o. En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

9.6. En la especie, la acción que ocupa la atención de este Tribunal ha sido promovida tanto por el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD) como a título personal por su presidente. Conforme a la ley de su creación esta entidad *constituye una corporación de derecho público, de carácter autónomo, con personería jurídica e independencia presupuestaria y financiera.*² Asimismo, entre las atribuciones del CARD puede citarse [...] *la defensa del Estado Social y Democrático de Derecho proclamado en la Constitución, y la colaboración en el funcionamiento y mejora de la administración de justicia.* En ese sentido, siguiendo el precedente señalado en líneas anteriores, el interés legítimo y jurídicamente protegido de una persona jurídica se presumirá cuando ésta se encuentre debidamente constituida y

²Artículo 2 de la Ley núm. 3-19.- Creación del Colegio de Abogados de la República Dominicana. Se instituye el Colegio de Abogados de la República Dominicana como corporación de derecho público interno, de carácter autónomo, con personalidad jurídica e independencia presupuestaria y financiera.

Expediente núm. TC-01-2021-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD) y el Dr. Miguel Surín Hernández, contra el artículo 74 de la Ley núm. 3-19, del veinticuatro (24) de enero del dos mil diecinueve (2019), que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

registrada de conformidad con la ley; por lo que tratándose en la especie de una corporación de derecho público –creada al amparo de una ley del Congreso Nacional –debemos concluir que el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD) tiene legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad.

9.7. En cuanto al Dr. Miguel Surún Hernández, este tribunal considera que en su condición de ciudadano dominicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, ostenta calidad o legitimación procesal activa requerida para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, acorde con los criterios desarrollados en el citado precedente, la Constitución de la República y la ley orgánica que rige los procedimientos constitucionales.

10. Sobre el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad

Para resolver el fondo de la acción el Tribunal Constitucional expone las siguientes consideraciones:

Dada la estrecha vinculación establecida por los accionantes en el desarrollo de la acción respecto a violación de los artículos 248 y 250 de la Constitución, señalando que la norma cuestionada de inconstitucionalidad desconoce el mandato del constituyente en relación a las funciones asignadas a la Cámara de Cuentas, pues a su juicio el órgano de control solo le compete fiscalizar los fondos públicos y el Colegio de Abogados no recibe asignación del presupuesto del Estado. En ese sentido, este tribunal analizará los medios de inconstitucionalidad en forma conjunta.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.1. Los accionantes sostienen, en síntesis, que el artículo 74 de la Ley núm. 3-19³ resulta contrario al mandato sustantivo contenido en los artículos 248 y 250 de la ley fundamental. El repetido artículo establece, contrario a la voluntad constituyente, que independientemente del origen del patrimonio del CARD, *los fondos provenientes de las contribuciones reguladas por esta ley estarán sujetos a la fiscalización de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.*

10.2. El antes referido artículo 248 de la Carta Sustantiva dominicana, en torno a La Cámara de Cuentas establece sobre el:

***Control externo.** La Cámara de Cuentas es el órgano superior externo de control fiscal de los recursos públicos, de los procesos administrativos y del patrimonio del Estado. Tiene personalidad jurídica, carácter técnico y goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria. Estará compuesta de cinco miembros, elegidos por el Senado de la República de las ternas que le presente la Cámara de Diputados, por un período de cuatro años y permanecerán en sus funciones hasta que sean designados sus sustitutos.*

10.3. La Procuraduría General de la República mediante su escrito contentivo de su opinión en relación a la presente acción directa de inconstitucionalidad pide el rechazo de la misma bajo el entendido de que:

[e]l Colegio de Abogados ha manejado fondos públicos, de distintas instituciones, los cuales, por mandato constitucional y por mandato legislativo han de ser auditados por la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, evitando de este modo el uso irregular o desproporcional en que puede incurrir aquel que se beneficia de dichos

³ Del veinticuatro (24) de enero de dos mil diecinueve (2019).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recursos, asunto que resulta cónsono con la Ley 10-04 de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (...).

10.4. Esta alta corte considera oportuno indicar que el numeral 2) del artículo 8 de la Ley núm. 3-19 que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana sobre el patrimonio de dicha colegiatura que entre los cuales se encuentra las contribuciones del Estado y de Organismos nacionales e internacionales no encontrándose la referida contribución consignada dentro del patrimonio Colegio de Abogados de la República Dominicana.

10.5. Este tribunal constitucional ha podido evidenciar mediante la lectura de la previamente señalada norma constitucional que la Cámara de Cuentas puede fiscalizar los recursos públicos que devengan de los procesos administrativos y del patrimonio del Estado, cosa que no ocurre en el presente caso, ya que tal como lo indican los accionantes el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD) y el Dr. Miguel Surún Hernández que sus ingresos no provienen del patrimonio público, ni manejan recursos públicos, tal como lo confirma la certificación anexa emitida por la Dirección General de Presupuesto (DIGPRES), a través del núm. 1337, mediante la cual indica que los fondos del referido Colegio de Abogados de la República Dominicana no posee fondos que se originen del Presupuesto General del Estado.

10.6. En este orden el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD) y el Dr. Miguel Surún Hernández, continúa aduciendo a fin de sustentar la motivación que conlleva a pedir la declaratoria de la inconstitucionalidad del artículo 74 de la referida Ley núm. 3-19 que:

Reiteramos, los fondos que administra el CARD no provienen del erario, sino que son contribuciones obligatorias que estableció el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*legislador para el sostenimiento y gerencia de las labores de supervisión del ejercicio profesional del derecho, es decir **SON TASAS POR UN SERVICIO, DE LOS CUALES EL COLEGIO DE ABOGADOS**, paga al **ESTADO DOMINICANO**, el 10% por su gestión de cobro, a través del Sello consagrado en el artículo 66 de la Ley 3-19, que textualmente dice: Fuentes de ingresos. Los actos y documentos judiciales sujetos a contribución como fuentes de ingresos del Colegio y los montos a pagar por cada uno de ellos son los siguientes [...], Sello que por una contraprestación del 10% del total obtenido, es impreso por la Tesorería Nacional y vendido por la Dirección General de Impuestos Internos a cambio de una comisión, de conformidad con el artículo 71 de la Ley 3-19.*

10.7. Sobre el particular, debemos de dejar claramente delimitado la procedencia de la fuente de ingresos del Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD), cuyos aportes se encuentra configurados en el artículo 66 de la anteriormente señalada Ley núm. 3-19, que crea la referida colegiatura de los abogados de la República Dominicana, el cual establece que:

Artículo 66. – Fuentes de ingresos. *Los actos y documentos judiciales sujetos a contribución como fuentes de ingresos del Colegio y los montos a pagar por cada uno de ellos son los siguientes:*

- | | |
|--|------------------|
| <i>1) Contratos notarizados</i> | <i>RD\$50.00</i> |
|
 | |
| <i>2) Registros, modificaciones, renovaciones y transformaciones comerciales tramitadas por ante la Cámara de Comercio y Producción de la República Dominicana</i> | <i>RD\$50.00</i> |



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3) Actos de alguaciles	RD\$50.00
4) Conclusiones judiciales	RD\$50.00
a) Juzgados de Paz	RD\$50.00
b) Tribunal de Primera Instancia	RD\$50.00
c) Tribunal de Tierras de Jurisdicción Original	RD\$50.00
d) Corte de Apelación	RD\$50.00
e) Tribunal Superior de Tierras	RD\$50.00
f) Suprema Corte de Justicia	RD\$50.00
5) Instancia a los Tribunales o representantes del Ministerio Público	RD\$50.00
6) Reclamación de valores ante instancias bancarias	RD\$50.00
7) Certificaciones judiciales y del Ministerio Público	RD\$50.00

10.8. Asimismo, el artículo 66 de la referida Ley núm. 3-19, previamente señalado, continúa estableciendo sobre las fuentes de los ingresos del Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD), en sus dos (2) párrafos, lo que sigue:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo I.- *Las oficinas de Registro Civil, de Registro de Títulos, secretarías de los tribunales, ministerios y oficinas de Deuda Pública, negarán el registro de los actos y documentos precedentemente citados, hasta tanto se anexe el correspondiente recibo de pago de dichas contribuciones.*

Párrafo II.- *Los montos establecidos en este artículo serán cobrados por la Dirección General de Impuestos Internos y el Estado los transferirá al Colegio de Abogados al mes siguiente de su recaudo.*

10.9. Con relación al caso que nos ocupa, el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia TC/0288/20⁴ fijó el siguiente criterio:

l. Dada la naturaleza de la institución, sus obligaciones y responsabilidades delegadas por el Estado, bien se entiende la posibilidad de instaurar mecanismos de ingresos especialmente adoptados para el sostenimiento y correcto desenvolvimiento de dichos entes, (...)

10.10. Además, la propia ley que configura la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, núm. 10-04,⁵ específicamente en su artículo 3, establece lo qué son los recursos públicos, tal como sigue:

Artículo 3.- Recursos públicos. *Para los fines de la presente ley, se entenderá por recursos públicos la totalidad de los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y derechos que pertenezcan al Estado o a sus instituciones,*

⁴ Del veintiuno (21) de diciembre de dos mil veinte (2020)

⁵ Del veinte (20) de enero del dos mil cuatro (2004)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sea cual fuere la fuente de la que procedan, incluyendo los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier título, realicen a favor de aquellas personas naturales, jurídicas u organismos nacionales o internacionales.

10.11. Además, consideramos oportuno indicar que el Tribunal Constitucional de la República mediante la Sentencia TC/0001/15,⁶ sobre la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, estableció el siguiente criterio:

*9.3.2. Necesario es señalar que el artículo 248 de la Constitución dispone que la Cámara de Cuentas es el órgano superior externo de control fiscal y goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria. Su función primordial, como bien ha dicho este Tribunal, es **la vigilancia de la gestión de los recursos públicos y la protección del patrimonio público**⁷ (...)*

10.12. Así como también, la Ley núm. 10-07,⁸ que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República, en su artículo 2, establece el ámbito de aplicación cuales son las entidades que se rigen de la misma y en su Párrafo I dispone el proceso que debe ser llevado para ejercer su propio control interno de los fondos que administran, tal como sigue:

Párrafo I: Las sociedades o empresas en cuyo capital el Estado tenga participación minoritaria; las personas físicas o jurídicas privadas y las organizaciones no gubernamentales que recauden, reciban o administren, a cualquier título, fondos o recursos públicos, o se beneficien de exenciones o cualquier otro privilegio, o presten servicios

⁶ Del veintiocho (28) de enero del dos mil quince (2015)

⁷ Negrita y subrayado nuestro

⁸ Del ocho (8) de enero de dos mil siete (2007)



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

públicos no sujetos a la libre competencia, de conformidad con el reglamento que dicte la Contraloría General de República y con las excepciones por cuantía que el mismo prevea, están obligadas a:

1. Establecer y mantener su propio proceso de control interno, para lo cual deberán tomar como referencia esta ley y las normas que emita la Contraloría General de la República⁹;

2. Rendir cuenta a la entidad u organismo público que corresponda de acuerdo a su naturaleza y actividades, mediante estados presupuestarios o financieros anuales, según corresponda, debidamente auditados, y/o informes periódicos sobre el destino, forma y resultados del recaudo o administración de los recursos recibidos, o sobre las exenciones o privilegios de que se benefician o los vínculos contractuales respectivos.

3. Suministrar a la Contraloría General de la República los informes financieros que les solicite sobre la participación del Estado, o los recursos públicos recaudados, recibidos o administrados; o los privilegios de que se benefician, o los vínculos contractuales.

4. Proporcionar a la Contraloría General de la República las explicaciones que les solicite y permitirle las inspecciones sobre la participación estatal, recursos, privilegios o vinculación contractual.

10.13. Conforme a la normativa que configura la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, claramente se puede deducir que es un órgano constitucional de control externo de los recursos públicos, de los procesos

⁹Negrita y subrayado nuestro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativos y del patrimonio del Estado, tal como lo establece la Ley núm. 10-04, por lo que, los fondos que administra el Colegio Dominicano de Abogados de la República Dominicana no se encuentran delimitados dentro de los recursos anteriormente señalados, ya que, los mismos provienen por el correspondiente pago de los usuarios de los servicios judiciales que se encuentran previamente señalados por su Ley núm. 3-19, situación está que indudablemente no conlleva a ser auditado ni fiscalizado por la Cámara de Cuentas dominicana, sino únicamente, según la Constitución de la República, la Cámara de Cuentas puede fiscalizar el uso y ejecución de los recursos públicos, las cuentas generales y particulares de la República, el patrimonio del Estado y el Presupuesto General del Estado que cada año apruebe el Congreso Nacional.

10.14. De conformidad con todo lo antes dicho, ninguna de las competencias que la Carta Sustantiva dominicana le otorga a la Cámara de Cuentas se encuentran los fondos que administra el Colegio de Abogados de la República Dominicana, ya que, son fondos provenientes por el pago de los servicios judiciales que utilizan los usuarios de dicho servicios y con ello es que el Colegio de Abogados es que puede cumplir con sus obligaciones de vigilar el correcto desenvolvimiento de los abogados dentro del ejercicio de su profesión.

10.15. También, consideramos oportuno indicar que tal como lo señala el párrafo II del artículo 66 de la ley objeto del presente control concentrado, los montos recaudados en ocasión del pago como contribución para el Colegio de Abogados de la República Dominicana, con la finalidad de que pueda realizar sus funciones es cobrada por la Dirección General de Impuestos Internos y el Estado se los transfiere al mes siguiente de dicho recaudo y que por el monto recaudado el Colegio de Abogados de la República Dominicana paga el porcentaje correspondiente por la gestión de cobro realizada, situación esta que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

corroborar el hecho de que se trata de pagos realizados por los usuarios de los servicios judiciales y extrajudiciales a favor de la señalada colegiatura para hacer efectivos sus servicios ofertados por la ley.

10.16. En cuanto al pedimento realizado por la parte accionante Colegio de Abogados de la República Dominicana y el Dr. Miguel Surún Hernández, de que esta alta corte realice una sentencia interpretativa adictiva a donde la misma se consigne que la Cámara de Cuentas auditará los fondos del Colegio de Abogados de la República Dominicana cuando los mismos tengan su origen en el patrimonio público o en el Presupuesto General del Estado. Es decir, que cuando los fondos provengan del presupuesto nacional o se trate de derivación de fondos por el Poder Ejecutivo o cualesquiera de sus instituciones u otro de los poderes del Estado, serán considerados fondos públicos; sin embargo, los fondos que actualmente recibe el Colegio de Abogados que no provienen en las cargas presupuestarias del Estado y que tampoco están consignados en el presupuesto nacional se consideran fondos privados.

10.17. En vista de que la normativa objeto del presente control concentrado adolece de inconstitucionalidad, específicamente contradice el artículo 248 de la Constitución de la República, a fin de evitar la expulsión de la misma, artículo 74 de la Ley núm. 3-19 que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, procederá a subsanar dicha inconstitucionalidad y así con ello propiciar la permanencia de la norma objeto de este análisis en nuestro ordenamiento legal, de acuerdo con el artículo 47 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que establece:

El Tribunal Constitucional, en todos los casos que conozca, podrá dictar sentencias interpretativas de desestimación o rechazo que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

descartan la demanda de inconstitucionalidad, declarando la constitucionalidad del precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal Constitucional considera como adecuado a la Constitución o no se interprete en el sentido o sentidos que considera inadecuados.

10.18. Con relación a la emisión de sentencias interpretativas, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia TC/0365/17, fijó el siguiente criterio:

Esta facultad que ha sido legalmente otorgada a este órgano para trazar el criterio interpretativo constitucionalmente adecuado tiene como propósito garantizar la permanencia de una determinada norma en nuestro ordenamiento jurídico, a condición de que sea interpretada en el sentido que a la misma se le ha conferido y, de esa forma, no producir lagunas innecesarias en el ordenamiento, evitando que el mantenimiento de la norma impugnada pueda lesionar la primacía de la Constitución.

10.19. En consecuencia, conforme con todo lo antes expresado, a los principios de favorabilidad y oficiosidad consagrados en los numerales 5 y 11, respectivamente, del artículo 7 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, a fin de no dejar ninguna brecha que pueda dar lugar a la vulneración de la Carta Magna dominicana y así con ello impedir la actuación discriminatoria de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana ante el Colegio de Abogados de la República Dominicana, este tribunal procederá a realizar mediante el uso de la técnica de las *sentencias reductoras–aditivas* cuando la inconstitucionalidad declarada pueda ser subsanada mediante una sentencia interpretativa, como en el caso de la especie, aditiva.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.20. En tal sentido, esta alta corte mediante su Sentencia TC/0001/15²⁰, y ratificado dicho criterio mediante la Sentencia TC/0214/19,²¹ este tribunal afirmó lo que sigue:

Al resultar inconstitucional solo una parte, y no el texto íntegro del precitado artículo 35, procede adoptar —como ha realizado este Tribunal en situaciones análogas— una sentencia reductora, esto es, una decisión que ordena una restricción o acortamiento de la ‘extensión’ del contenido de la ley impugnada, declarando así la nulidad de la previsión excesiva para que la disposición legal sea conforme a la Constitución (Sentencias TC/0266/13: 9.2.9 y TC/0093/12... Esta modalidad de sentencia puede ser adoptada por este Tribunal Constitucional, en virtud de la remisión a la práctica constitucional comparada que dispone el párrafo III del artículo 47 de la Ley No. 137-11. Por tales motivos, la declaratoria de nulidad, en el presente caso, se hace exclusivamente a la expresión del artículo 35 de la Ley No. 14-04, que señala: las personas naturales o jurídicas autorizadas para hacer auditorías e investigaciones especiales en el sector público.

10.21. En consecuencia, este tribunal considera procedente acoger la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de la República Dominicana y el Dr. Miguel Surún Hernández, contra el artículo 74 de la referida Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana y para que la misma sea conforme con la Constitución de la República se añadirá en el texto cuestionado la siguiente expresión: *cuando los mismos tengan su origen en el patrimonio público o en el Presupuesto General del Estado.*

Expediente núm. TC-01-2021-0032, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD) y el Dr. Miguel Surún Hernández, contra el artículo 74 de la Ley núm. 3-19, del veinticuatro (24) de enero del dos mil diecinueve (2019), que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.22. En este sentido, a partir de la publicación de esta sentencia, el artículo 74 de la Ley núm. 3-19, del veinticuatro (24) de enero del dos mil diecinueve (2019), que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD), se leerá tal como sigue:

Artículo: 74.- Fiscalización y control de los fondos. *Los fondos provenientes de las contribuciones reguladas por esta ley estarán sujetos a la fiscalización de la cámara de cuentas de la República Dominicana cuando los mismos tengan su origen en el patrimonio público o en el Presupuesto General del Estado.*

Párrafo. *La Cámara de Cuentas de la República Dominicana publicará cada año, en la forma en que ésta determine, los resultados de las auditorias anuales realizadas al Colegio y a las Seccionales en cuanto a la eficacia y eficiencia presupuestaria de acuerdo con lo establecido en la presente ley. En los casos de que como resultado de dichas auditorias se determine que se ha violado lo establecido en la misma, procederá conforme a la ley que la rige a solicitar la puesta en movimiento de la acción pública.*

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado José Alejandro Vargas Guerrero, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto disidente del magistrado Miguel Valera Montero, con la concurrencia de los magistrados Domingo Gil y María del Carmen Santana de Cabrera.

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de la República Dominicana y el Dr. Miguel Surún Hernández, contra el artículo 74 de la Ley núm. 3-19, del veinticuatro (24) de enero del dos mil diecinueve (2019), que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana.

SEGUNDO: ACOGER la acción directa de inconstitucionalidad antes descrita, y en consecuencia, **DECLARAR** que a partir de la publicación de esta sentencia el contenido del artículo 74 de la Ley núm. 3-19, del veinticuatro (24) de enero del dos mil diecinueve (2019), que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, será el siguiente:

***Artículo: 74.- Fiscalización y control de los fondos.** Los fondos provenientes de las contribuciones reguladas por esta ley estarán sujetos a la fiscalización de la cámara de cuentas de la República Dominicana cuando los mismos tengan su origen en el patrimonio público o en el Presupuesto General del Estado.*

***Párrafo.** La Cámara de Cuentas de la República Dominicana publicará cada año, en la forma en que ésta determine, los resultados de las auditorias anuales realizadas al Colegio y a las Seccionales en cuanto a la eficacia y eficiencia presupuestaria de acuerdo con lo establecido en la presente ley. En los casos de que como resultado de dichas auditorias se determine que se ha violado lo establecido en la misma, procederá conforme a la ley que la rige a solicitar la puesta en movimiento de la acción pública.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TERCERO: ORDENAR que la presente decisión sea notificada, por Secretaría, a la Procuraduría General de la República, al Senado de la República, a la Cámara de Diputados; así como a los accionantes, Colegio de Abogados de la República Dominicana y el Dr. Miguel Surún Hernández, para los fines que correspondan.

CUARTO: 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 del dos mil once (2011).

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

Firmada: Milton Ray Guevara, juez presidente; Rafael Díaz Filpo, juez primer sustituto; Lino Vásquez Samuel, juez segundo sustituto; José Alejandro Ayuso, juez; Alba Luisa Beard Marcos, jueza; Manuel Ulises Bonnelly Vega, juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, juez; Domingo Gil, juez; María del Carmen Santana de Cabrera, jueza; Miguel Valera Montero, juez; Eunisis Vásquez Acosta, jueza; Grace A. Ventura Rondón, secretaria.

**VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO MIGUEL A. VALERA
MONTERO CON LA CONCURRENCIA DE LOS MAGISTRADOS
DOMINGO GIL Y MARÍA DEL CARMEN SANTANA DE CABRERA**

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario desarrollado en la presente decisión y conforme a la posición sostenida en la deliberación del caso, tenemos a bien emitir en la especie el presente voto particular, que atañe a nuestro



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desacuerdo respecto a la decisión tomada respecto al expediente TC-01-2021-0032. Este voto disidente lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) *Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”; y en el segundo que: “*Los 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*”.

I. Antecedentes

1. La acción directa de inconstitucionalidad en análisis está dirigida contra el artículo 74 de la Ley 3-19 del 24 de enero de 2019, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD). La parte accionante motivó su impugnación sobre la base de que el referido artículo contraviene los artículos 248 y 250 de la Constitución, por lo que procura que se dicte una sentencia interpretativa aditiva que consigne que la Cámara de Cuentas auditará los fondos del Colegio de Abogados de la República Dominicana cuando los mismos tengan su origen en el patrimonio público o en el presupuesto general del Estado.

2. Al respecto, los artículos constitucionales previamente señalados establecen que:

Artículo 248.- Control externo. La Cámara de Cuentas es el órgano superior externo de control fiscal de los recursos públicos, de los procesos administrativos y del patrimonio del Estado. Tiene



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

personalidad jurídica, carácter técnico y goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria. Estará compuesta de cinco miembros, elegidos por el Senado de la República de las ternas que le presente la Cámara de Diputados, por un período de cuatro años y permanecerán en sus funciones hasta que sean designados sus sustitutos.

Artículo 250.- Atribuciones. *Sus atribuciones serán, además de las que le confiere la ley:*

- 1) Examinar las cuentas generales y particulares de la República;*
- 2) Presentar al Congreso Nacional los informes sobre la fiscalización del patrimonio del Estado;*
- 3) Auditar y analizar la ejecución del Presupuesto General del Estado que cada año apruebe el Congreso Nacional, tomando como base el estado de recaudación e inversión de las rentas presentado por el Poder Ejecutivo, de conformidad con la Constitución y las leyes, y someter el informe correspondiente a éste a más tardar el 30 de abril del año siguiente, para su conocimiento y decisión;*
- 4) Emitir normas con carácter obligatorio para la coordinación interinstitucional de los órganos y organismos responsables del control y auditoría de los recursos públicos;*
- 5) Realizar investigaciones especiales a requerimiento de una o ambas cámaras legislativas.*

3. La decisión alcanzada por la mayoría de este Tribunal Constitucional determina tanto la admisibilidad como la acogida de la acción directa de inconstitucionalidad, y en consecuencia **DECLARA que a partir de la publicación de esta sentencia el contenido del artículo 74 de la Ley 3-19 del**



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

veinticuatro (24) de enero de dos mil diecinueve (2019), que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana será el siguiente:

Artículo: 74.- Fiscalización y control de los fondos. *Los fondos provenientes de las contribuciones reguladas por esta ley estarán sujetos a la fiscalización de la cámara de cuentas de la República Dominicana cuando los mismos tengan su origen en el patrimonio público o en el Presupuesto General del Estado.*

Párrafo. *La Cámara de Cuentas de la República Dominicana publicará cada año, en la forma en que ésta determine, los resultados de las auditorias anuales realizadas al Colegio y a las Seccionales en cuanto a la eficacia y eficiencia presupuestaria de acuerdo con lo establecido en la presente ley. En los casos de que como resultado de dichas auditorias se determine que se ha violado lo establecido en la misma, procederá conforme a la ley que la rige a solicitar la puesta en movimiento de la acción pública.*

4. Entre otras argumentaciones, la decisión mayoritaria dicta una sentencia interpretativa aditiva en virtud de la cual se aclara que esa supervisión solo será posible cuando los fondos a fiscalizar “tengan su origen en el patrimonio público o en el Presupuesto General del Estado”. En tal sentido, se expone el argumento central de que la Cámara de Cuentas tiene la facultad constitucional de fiscalizar, pero exclusivamente sobre recursos públicos, no así sobre recursos no públicos que posea el Colegio de Abogados.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. Consideraciones y fundamentos del voto disidente

1. De conformidad con la Ley núm. 3-19, el Colegio de Abogados de la República Dominicana (en lo adelante referido como el CARD) es instituido como una corporación de derecho público interno. El artículo de la referida ley, establece:

Art. 2.- Creación del Colegio de Abogados de la República Dominicana.
Se instituye el Colegio de Abogados de la República Dominicana como corporación de derecho público interno, de carácter autónomo, con personalidad jurídica e independencia presupuestaria y financiera.

2. Así lo ha reconocido este Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0288/20, al indicar que la naturaleza jurídica del Colegio de Abogados es la de una corporación de derecho público. Estableciendo también en su sentencia TC/0163/13 que

*...el Colegio de Abogados de la República Dominicana no es una asociación que se integra con la adición libre y espontánea de cada uno de sus miembros, sino que, como bien lo dispone la ley que lo crea, **es una corporación con fines públicos, que originalmente pertenecen al Estado**, y que este, por delegación circunstanciada, transfiere a la institución que crea para el gobierno de la matriculación y el régimen disciplinario de todos los abogados de la República. [Resaltado nuestro]*

3. Por lo que, como bien hemos señalado, “... *no estamos en presencia de una simple manifestación de una institución o asociación creada en función de la libertad de asociación que consagra nuestra Carta Magna, sino que estamos*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

frente a un mecanismo de delegación competencial del Estado en un ente profesional... [es decir,] que estamos en presencia de instituciones con funciones públicas, con base asociativa de carácter obligatorio, instauradas por el ordenamiento jurídico para regular y sistematizar el ejercicio de profesiones con alto impacto e incidencia social.” [sentencia TC/0288/20]

4. El mandato establecido en la Constitución para la Cámara de Cuentas no pretende ser limitativo, y nada impide que el legislador determine la facultad de fiscalizar en determinados ámbitos, sea en razón de la naturaleza de la entidad fiscalizada o de los fondos a ser fiscalizados.

5. En ese sentido, de conformidad con la Ley núm. 10-04 de la Cámara de Cuentas, las disposiciones de la misma *aplican para:* ... 4.- Las **entidades de derecho público** creadas por ley o decreto [artículo 2]

6. El artículo 74 de la Ley núm. 3-19, que crea el Colegio de Abogados de la República Dominicana, de fecha veinticuatro (24) de enero de dos mil diecinueve (2019), establece lo siguiente:

Artículo: 74.- Fiscalización y control de los fondos. Los fondos provenientes de las contribuciones reguladas por esta ley estarán sujetos a la fiscalización de la cámara de cuentas de la República Dominicana.

7. Pretender hacer una diferencia entre fondos públicos y fondos privados respecto de algunos ingresos del CARD, no solo desconoce las disposiciones del referido artículo 74, sino también del artículo 3 de la Ley núm. 10-04, que establece un concepto amplio de *fondos o recursos públicos*, a saber:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 3.- Recursos públicos. Para los fines de la presente ley, se entenderá por recursos públicos la totalidad de los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y derechos que pertenezcan al Estado o a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, **incluyendo los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier título, realicen a favor de aquellas personas naturales, jurídicas u organismos nacionales o internacionales.** **Párrafo I.-** Queda expresamente establecido que los recursos públicos no pierden su calidad de tales por el hecho de ser administrados por personas físicas, corporaciones, fundaciones, sociedades civiles, compañías comerciales y otras entidades de derecho privado, cualquiera que hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución. [Resaltado nuestro]

8. Finalmente, de conformidad con el artículo 10 de la Ley núm. 10-04, la competencia de la Cámara de Cuentas se extiende a

1) Practicar auditoría externa financiera, de gestión, estudios e investigaciones especiales a los organismos, entidades, personas físicas y jurídicas, **públicos o privados, sujetos a esta ley.**

9. En la especie, pretender, como pretende la mayoría en esta decisión, de hacer una diferencia entre que cuando los fondos provengan del presupuesto nacional o se trate de derivación de fondos por el Poder Ejecutivo o cualesquiera de sus instituciones u otro de los poderes del Estado, serán considerados fondos públicos; sin embargo, los fondos que actualmente recibe el Colegio de Abogados que no provienen de las cargas presupuestarias del Estado y que tampoco están consignados en el presupuesto nacional se consideran fondos privados, y por tanto fuera de fiscalización de la Cámara de Cuentas, con el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mayor respeto, resulta en una interpretación restrictiva de las atribuciones constitucionales de una entidad encargada de velar por el patrimonio del Estado, desconociendo también sus atribuciones en razón de la naturaleza del organismo objeto de fiscalización, como lo es el CARD en virtud de una interpretación conjunta de los artículos 2, 4 y 10 de la Ley núm. 10-04 y las sentencias de este Tribunal Constitucional que anteriormente citamos.

10. Peor aún, se establece una carga operativa que obstaculiza el fin mismo para el cual es creada la Cámara de Cuentas, al obligarla, *contra legem* sin haber declarado no conforme con la Constitución el artículo 3 de la Ley núm. 10-04, a invertir tiempo y fondos públicos para previamente identificar los fondos de origen en el patrimonio público o en el presupuesto general del Estado y los fondos de origen privado, para así dar cumplimiento a la presente decisión.

Conclusión

Si bien los suscribientes somos de opinión que, tanto en razón de su naturaleza jurídica como por aplicación del artículo 3 de la Ley núm. 10-04, el CARD se encuentra sujeto a la fiscalización de la Cámara de Cuentas en la totalidad de sus fondos, también sostenemos que, en torno la acogida de la presente acción directa de constitucionalidad, y consecuentemente, el dictamen de una sentencia interpretativa aditiva, debió previamente, por lo menos, haber profundizado a los fines de robustecer su argumentación para así evitar la falta de precisión en la distinción entre los fondos de origen público y los fondos de origen privado del Colegio de Abogados de la República Dominicana (CARD), al momento de ser fiscalizados por la Cámara de Cuenta. Únicamente se limita a señalar la aclaración que esa supervisión solo será posible cuando los fondos a fiscalizar “tengan su origen en el patrimonio público o en el Presupuesto General del Estado”. Pero no dispone el voto mayoritario la necesidad de identificar estos fondos, en consecuencia, tendrá la obligación de hacerlo la Cámara de Cuentas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como cumplimiento efectivo de lo que dispone la parte aditiva del voto mayoritario.

Firmado: Miguel Valera Montero; Domingo Gil; María del Carmen Santana de Cabrera, jueces.

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

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria