



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0288/26

Referencia: Expediente núm. TC-01-2025-0037, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu contra la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado Economía, Planificación y Desarrollo.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintisiete (27) días del mes de mayo del año dos mil veintiséis (2026).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Napoleón R. Estévez Lavandier, presidente; Miguel Valera Montero, primer sustituto; Eunisis Vásquez Acosta, segunda sustituta; Fidias Federico Aristy Payano, Alba Luisa Beard Marcos, Manuel Ulises Bonnelly Vega, Sonia Díaz Inoa, Army Ferreira, Domingo Gil, Amaury A. Reyes Torres y José Alejandro Vargas Guerrero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.1 de la Constitución; 9 y 36

Expediente núm. TC-01-2025-0037, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu contra la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado Economía, Planificación y Desarrollo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la Ley núm. 137-11, Orgánica de Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la ley impugnada

La presente acción directa de inconstitucionalidad fue incoada por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu en contra de la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado Economía, Planificación y Desarrollo. La Ley núm. 45-25 reza como sigue:

CAPITULO I DEL OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

ARTICULO 1.- Objeto. Esta ley tiene por objeto disponer la reorganización y fusión del Ministerio de Hacienda con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana, instituir el Ministerio de Hacienda y Economía, para a los fines de asegurar la debida articulación entre las finanzas públicas y el sistema de planificación e inversión. en procura de garantizar la sostenibilidad y el desarrollo del país, en consonancia con los principios de eficiencia, eficacia y de buena administración pública.

ARTICULO 2.- El Ministerio de Hacienda y Economía tiene las siguientes misiones: 1. Elaborar y proponer al Poder Ejecutivo la política fiscal del gobierno, que comprende: los ingresos, los gastos y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el financiamiento del sector público. así como conducir la ejecución y evaluación de la misma, asegurando la sostenibilidad fiscal en el corto, mediano y largo plazo, en el marco de la política económica del gobierno y de los lineamientos estratégicos que apruebe el Consejo de Ministros.

2. Conducir y coordinar el proceso de planificación. formulación, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sostenible, para la obtención de la cohesión económica, social, territorial e institucional de la nación.

ARTÍCULO 3.- El Ministerio de Hacienda y Economía tendrá las siguientes atribuciones:

1. Dirigir la política fiscal global del gobierno y sus componentes: ingresos, gastos y financiamiento, garantizando que esta sea sostenible en el corto, mediano y largo plazo.

2. Desarrollar, implantar y mantener el sistema de estadísticas fiscales. así como el sistema estadístico nacional y los indicadores económicos complementarios a este.

3. Realizar estudios económicos y fiscales, analizando y evaluando el comportamiento de los ingresos fiscales. los gastos, el financiamiento público y sus resultados. así como sus efectos en el crecimiento económico, empleo y pobreza y la relación de estos con las políticas monetaria y cambiarla y sus efectos sobre la balanza de pagos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Elaborar el marco financiero plurianual y preparar el presupuesto plurianual del sector público No financiero y sus actualizaciones anuales. debidamente compatibilizado con el plan nacional plurianual del sector público, así como someterlo a la aprobación del Consejo de Ministros.

5. Dirigir el proceso de formulación del presupuesto general 9 del Estado y la coordinación de su ejecución, que comprende la programación de la ejecución y las modificaciones presupuestarias, así como su evaluación. Igualmente, dirigirá el proceso de aprobación de los presupuestos anuales de las entidades que componen el sector público empresarial no financiero y el seguimiento de la ejecución de los mismos.

6. Dirigir la administración financiera del sector público no financiero y sus sistemas relacionados. a través de los sistemas de presupuesto, tesorería. crédito público. contabilidad gubernamental. contrataciones públicas y administración de bienes muebles e inmuebles del Estado.

7. Analizar, diseñar y evaluar la política de ingresos públicos, provenientes estos del régimen tributario. que comprende impuestos. tasas y contribuciones especiales o de cualquier otra procedencia, todo ello en el marco de la política macroeconómica y fiscal.

8. Elaborar y proponer la legislación de los regímenes tributario y aduanero. así como realizar los estudios y jurídicos necesarios para ello. economicos velando porque operen en un marco de legalidad. eficiencia y transparencia.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Formular políticas que tiendan a la contención del gasto y al mejoramiento del resultado fiscal. así como a mejorar la eficacia, eficiencia y calidad del gasto público.

10. Participar en la definición de la política salarial y previsional del sector público.

11. Vigilar el cumplimiento de la normativa legal en materia de exoneraciones de los impuestos, tasas y derechos, establecidas por las disposiciones legales vigentes.

12. Coordinar la negociación de acuerdos internacionales relacionados con la política y gestión fiscal y participar en la elaboración de la política comercial externa de la República Dominicana.

13. Participar en la elaboración de la política comercial externa de la República Dominicana, así como en las correspondientes negociaciones comerciales.

14. Negociar y acordar con los organismos multilaterales y bilaterales de financiamiento la definición de la estrategia para el país en lo que respecta a la identificación de las áreas, programas y proyectos prioritarios a ser incluidos en la programación de dichos organismos.

15. Definir, en consulta con los organismos involucrados, los compromisos no financieros que se acuerden con los organismos multilaterales y bilaterales, dando seguimiento al cumplimiento de los mismos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16. Aprobar la política de contrataciones públicas de bienes, obras, servicios y concesiones y velar por su adecuada ejecución y transparencia.

17. Organizar, llevar y administrar el inventario de los bienes muebles e inmuebles del Estado dominicano.

18. Establecer la política y estrategia de endeudamiento público, así como su límite máximo.

19. Regular y conducir los procesos de autorización, negociación y contratación de préstamos o emisión y colocación de títulos y valores, así como dirigir y supervisar el servicio de la deuda pública.

20. Definir la política y estrategia nacionales en materia de endeudamiento público. 21. Proponer el monto máximo de fianzas, avales y garantías a otorgar por la Administración Pública Central.

22. Seleccionar los agentes financieros que actuarán en las operaciones de crédito público.

23. Proponer al Poder Ejecutivo el nivel máximo de endeudamiento interno y externo que el Estado podrá contraer en el siguiente ejercicio fiscal, para su inclusión en el proyecto de presupuesto general del Estado.

24. Recomendar al Poder Ejecutivo la sanción de disposiciones legales, institucionales y administrativas que considere necesarias para la gestión eficaz del endeudamiento público.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25. Implantar y supervisar la aplicación de mecanismos eficaces de recuperación de los créditos a favor del Estado.

26. Registrar y custodiar los valores financieros y los fondos públicos. emitir y custodiar las especies timbradas. así como administrar las fianzas y garantías recibidas.

27. Supervisar y administrar la implantación del Sistema de Cuenta Única del Tesoro.

28. Diseñar, operar, mantener y supervisar el Sistema de Información de la Gestión Financiera (SIGEF).

29. Emitir y supervisar la aplicación de las políticas y normas contables aplicables al sector público no financiero, así como llevar la contabilidad general integrada de la Administración Pública Central.

30. Elaborar y publicar en forma periódica los estados presupuestarios, financieros y económicos consolidados de la Administración Pública Central y de las demás instituciones que conforman la ley de presupuesto general del Estado.

31. Presentar anualmente a la Cámara de Cuentas, previa intervención de la Contraloría General de la República, el estado de recaudación e inversión de las rentas en los términos establecidos en los artículos 13 y 14 de la Ley núm.126-01, del 27 de julio de 2001, que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, que funcionará bajo la dependencia de la Secretaría de Estado de Finanzas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

32. Facilitar el libre acceso de la ciudadanía a la información pública en el área de su competencia y de acuerdo con la legislación vigente.

33. Definir la estrategia y política de sensibilización, capacitación y entrenamiento orientados al / perfeccionamiento del personal del sector público relacionado con la política y gestión fiscal y la administración financiera del Estado, así como desarrollar los programas de capacitación y entrenamiento en materia de planificación e inversión pública.

34. Supervisar y administrar la aplicación de la Ley núm. 7 1896, del 30 de diciembre de 1948, sobre Seguros Sociales, y la Ley núm. 379, del 11 de diciembre de 1981, que establece un nuevo régimen de jubilaciones y pensiones del Estado dominicano para los Funcionarios y Empleados Públicos y sus modificaciones.

35. Ordenar y otorgar las licencias respectivas a todos los juegos de azar, tales como la Lotería Nacional, sorteos, rifas benéficas, casinos y establecimientos de juegos de azar, máquinas tragamonedas y otros juegos electrónicos, bingos y cualquier otra manifestación de estos e inspeccionar el cumplimiento de las normativas relativas a dichas actividades.

36. Fijar la política de seguros, así como supervisar y vigilar sus actividades.

37. Determinar los procedimientos de administración, liquidación y fiscalización de las recaudaciones correspondientes al impuesto al consumo de combustibles fósiles y derivados del petróleo establecidas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por la Ley núm.112-00, del 29 de noviembre de 2000, que establece un impuesto al consumo de combustibles fósiles y derivados del petróleo.

38. Conducir y coordinar el proceso de formulación, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sostenible.

39. Ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.

40. Formular y proponer al Consejo de Ministros una política de desarrollo económico, social, territorial y administrativa sostenible, tomando en cuenta el uso racional y eficiente de los recursos productivos e institucionales.

41. Formular, dar seguimiento y actualizar la Estrategia de Desarrollo y el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, incluyendo la coordinación necesaria a nivel municipal, provincial, regional, nacional y sectorial, para garantizar la debida coherencia global entre políticas, planes, programas y acciones.

42. Coordinar la formulación y ejecución de los planes, proyectos y programas de desarrollo de los organismos públicos, comprendidos en el ámbito del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.

43. Mantener un diagnóstico actualizado y prospectivo de la evolución del desarrollo nacional que permita tomar decisiones oportunas y evaluar el impacto de las políticas públicas y de los factores ajenos a la acción pública sobre el desarrollo nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

44. Evaluar los impactos logrados en el cumplimiento de las políticas de desarrollo económico, social, administrativo y de recursos humanos. mediante la ejecución de los programas y proyectos a cargo de los organismos del sector público.

45. Celebrar, conjuntamente con el Ministerio de Administración Pública (MAP), contratos por resultados y desempeño con instituciones públicas.

46. Proponer la estrategia y prioridades de inversión pública de corto, mediano y largo plazo.

47. Administrar y mantener actualizado el sistema de información y seguimiento de la cartera de proyectos de inversión pública.

48. Otorgar la no objeción a los proyectos de inversión pública, independiente de su fuente de financiamiento, que serán incluidos en el plan nacional plurianual y el presupuesto plurianual del sector público.

49. Presidir el Consejo Superior de la Administración Tributaria.

50. Desarrollar, implantar y mantener actualizado el Registro Social Universal de Hogares que facilite la asignación, el monitoreo y la evaluación del gasto público social. contribuyendo así a la efectividad de las políticas de protección social.

51. Ejercer las demás competencias, atribuciones y funciones que le confieran otras disposiciones legales.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTICULO 4.- El Ministerio de Hacienda y Economía, a fin de dirigir, coordinar, evaluar y controlar los subsectores de la actividad sustantiva asignada al ministerio, está conformado por los siguientes viceministerios:

- 1. El Viceministerio del Tesoro y Patrimonio.*
- 2. El Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad.*
- 3. El Viceministerio de Planificación e Inversión Pública.*
- 4. El Viceministerio de Política Fiscal.*
- 5. El Viceministerio de Crédito Público.*
- 6. El Viceministerio de Economía".*

Artículo 6. Modificación al artículo 6 de la Ley núm. 494-06. Se modifica el artículo 6 de la Ley núm. 494-06, del 27 de diciembre de 2006, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda, para diga:

ARTICULO 6.- Los organismos autónomos y descentralizados que correspondan al área de competencia del Ministerio de Hacienda y Economía se regirán por sus respectivas leyes y estarán bajo la tutela administrativa de este ministerio. conforme a lo dispuesto en la Ley núm.247-12, del 9 de agosto de 2012, Ley Orgánica de la Administración Pública.

PARRAFO I: máximo órgano de gobierno de los organismos autónomos y descentralizados creados dentro de su ámbito de competencia. ya sea que se trate de juntas, consejos directivos, directorios u otros cuerpos colegiados. conforme a lo establecido en sus respectivas leyes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PARRAFO II: Los entes adscritos al Ministerio de Hacienda y Economía son los siguientes:

- 1. Superintendencia de Seguros.*
- 2. Dirección General de Aduanas (DGA).*
- 3. Dirección General de Impuestos Internos (DGII).*
- 4. Caja de Ahorro para Obreros y Monte Piedad.*
- 5. Unidad de Análisis Financiero (UAF).*
- 6. Instituto Nacional de Custodia y Administración de Bienes Incautados, Decomisados y en Extinción de Dominio (INCABIDE).*
- 7. Cualquier otro que se cree a partir de la entrada en vigencia de esta ley".*

Artículo 7.- Modificación epígrafe del título II, de sus capítulos y varios artículos de la Ley núm.494-06. Se modifican los epígrafes del título II, de sus capítulos I, II, III, IV, V y VI y los artículos 8, 9, 10, 11, 11.1, 11.2 y 11.3, de la Ley núm.494-06, del 27 de diciembre de 2006, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda, para que digan:

TITULO II
DE LOS VICEMINISTERIOS
CAPITULO I
DEL VICEMINISTERIO DEL TESORO Y PATRIMONIO

ARTÍCULO 8.- El Viceministerio del Tesoro y Patrimonio tendrá las siguientes atribuciones:

- 1. Coordinar los procesos de evaluación de la política y legislación relacionada con el manejo del Tesoro Público y del sistema previsional*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

regulado por la Ley núm.1896, del 30 de diciembre de 1948, sobre Seguros Sociales, y la Ley núm.379, del 11 de diciembre de 1981, que establece un nuevo régimen de jubilaciones y pensiones del Estado Dominicano para los Funcionarios y Empleados Públicos.

2. Supervisar la programación y administración de los pagos y que se cumpla cabalmente con las obligaciones de atención de los servicios asumidos.

3. Velar porque el catastro de propiedades del Estado se mantenga actualizado y saneado, a los fines de contar con una base de datos que permita la toma de decisiones en el momento oportuno.

4. Participar en la elaboración de las normativas para el desarrollo del catastro nacional y su uso en la República Dominicana.

5. Velar por la conservación de los bienes muebles del Estado y la actualización oportuna de su inventario, garantizando el control de la asignación, transferencia o descargo de dichos bienes solicitados por las instituciones del Estado, conforme a las disposiciones legales vigentes.

6. Velar porque se mantengan en seguro depósito todos los S títulos y documentos que constituyan prueba del derecho de VA propiedad del Estado sobre sus bienes.

7. Supervisar los procesos de suscripción de los contratos de uso, arrendamiento, adquisición y enajenación de los bienes del Estado, así como de los procedimientos de expropiación por causa de utilidad pública o interés social.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTICULO 9.- El Viceministerio del Tesoro y Patrimonio tendrá a su cargo la dirección, planificación, coordinación y supervisión de las siguientes instituciones:

- 1. Tesorería Nacional.*
- 2. Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado.*
- 3. Dirección General de Bienes Nacionales.*
- 4. Dirección General de Catastro Nacional.*
- 5. Lotería Nacional.*

PARRAFO: La Tesorería Nacional, la Lotería Nacional y todas las direcciones generales referidas en este artículo tendrán las funciones y atribuciones que les atribuyan sus respectivas leyes.

CAPÍTULO II
DEL VICEMINISTERIO DE PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD

ARTICULO 10.- El Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad tendrá las siguientes atribuciones:

- 1. Coordinar el cumplimiento de las funciones presupuestarias, de contrataciones públicas de bienes. obras y servicios. y contables del sector público no financiero.*
- 2. Coordinar y supervisar la formulación, aprobación y monitoreo del presupuesto general del Estado y velar por el seguimiento a la ejecución de los presupuestos de los organismos públicos garantizando el cumplimiento de las normativas presupuestarias y la evaluación del impacto de las políticas financiadas a partir de recursos públicos.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Velar por el cumplimiento de los planes, programas y metodologías de compras y contrataciones de bienes, servicios y obras por parte de las entidades públicas.

4. Asegurar el registro sistemático de todas las transacciones relativas a la situación económica y financiera de los organismos de la Administración Pública Central, las instituciones descentralizadas, empresas públicas y los gobiernos locales, así como la producción; de la información financiera necesaria para la toma de decisiones por parte de los responsables de la gestión de las finanzas públicas y para los terceros interesados en base a las normas y buenas prácticas contables.

PARRAFO I: El Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad tendrá a su cargo la dirección, planificación, coordinación y supervisión de las siguientes dependencias:

- 1. Dirección General de Presupuesto.*
- 2. Dirección General de Contrataciones Públicas.*
- 3. Dirección General de Contabilidad Gubernamental.*

PARRAFO II: Todas las direcciones generales referidas en este artículo tendrán las funciones y atribuciones que les atribuyen sus respectivas leyes.

CAPITULO III
DEL VICEMINISTERIO DE PLANIFICACIÓN E INVERSIÓN
PÚBLICA



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ARTICULO 11.- El Viceministerio de Planificación e Inversión Pública tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

- 1. Coordinar la formulación, seguimiento de la ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos de desarrollo de los organismos públicos nacionales y locales comprendidos en el ámbito del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.*
- 2. Coordinar la definición de las prioridades estratégicas que orienten la formulación de programas y proyectos a ser incluidos en los instrumentos de la planificación y presupuestación.*
- 3. Gestionar el ciclo de los instrumentos de planificación 7 establecidos en el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.*
- 4. Coordinar intersectorial e interinstitucionalmente las instancias públicas nacionales y territoriales que inciden en la gestión de planes, programas y proyectos, procurando la participación de los actores sociales y productivos en los procesos de planificación estratégica regionales. provinciales y municipales.*
- 5. Coordinar la participación de los agentes económicos y sociales a nivel del territorio en la canalización de las demandas de los ciudadanos ante la Administración Pública o Central y los gobiernos locales.*
- 6. Mantener un diagnóstico actualizado y prospectivo de la evolución del desarrollo nacional que permita presentar propuestas de políticas de desarrollo sostenible para la cohesión social y territorial.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Proponer la estrategia y prioridades de inversión pública de corto, mediano y largo plazo.

8 . Analizar, evaluar y otorgar la no objeción a los proyectos de inversión pública. así como priorizarlos para ser incluidos en el plan nacional plurianual del sector público.

9. Proponer las políticas, normas y procedimientos para la formulación y seguimiento de los planes, programas y proyectos de inversión pública.

10. Coordinar la implementación de la regionalización del territorio nacional, establecida en la Ley núm.345-22, del 29 de julio de 2022, Ley Orgánica de Regiones Únicas de Planificación de la República Dominicana.

11. Coordinar, monitorear y dar seguimiento a la consecución en el país de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

CAPITULO IV
DEL VICEMINISTERIO DE POLITICA FISCAL

Artículo 11.1. El Viceministerio de Política Fiscal tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

1. Dirigir la coordinación del diseño y preparación de la política fiscal de mediano y largo plazo, del marco financiero plurianual. la política presupuestaria anual y b\ plurianual. y demás instrumentos de la planificación macrofiscal.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Supervisar el Sistema de Estadísticas Fiscales del Gobierno, con cobertura de la Administración Pública Central, de las empresas públicas financieras, del sector público no financiero y el sector público consolidado.

3. Efectuar el seguimiento de la aplicación del marco normativo vigente sobre responsabilidad fiscal. así como proveer informes y reportes de monitoreo sobre el cumplimiento de las reglas fiscales en funcionamiento.

4. Coordinar la identificación, evaluación y gestión de los riesgos fiscales que puedan impactar el comportamiento de las variables fiscales, así como la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica a corto, mediano y largo plazo.

5. Evaluar la compatibilidad del sistema tributario nacional en el marco de la estructura social, política y económica. y proponer las medidas de políticas tributarias que corresponda.

6. Coordinar el ordenamiento y publicación permanente de las disposiciones tributarias orientadas al fomento de la conciencia tributaria nacional.

7. Velar por la correcta fiscalización de todo lo relacionado al mercado de carburantes. según lo establecido en la Ley núm. 112-00, del 29 de noviembre de 2000, que establece un impuesto al consumo de combustibles fósiles y derivados del petróleo.

8. Proponer políticas y emitir opinión sobre la aprobación de Va tasas, patentes, contribuciones o cualquier otro tipo de ingreso público.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Vigilar el cumplimiento de la legislación y normas tributarias nacionales en coordinación con la Dirección General de Impuestos Internos y la Dirección General de Aduanas.

10. Participar en las negociaciones y convenios del Estado en materia tributaria y arancelaria, en el marco de los acuerdos de integración y otros esquemas de comercio preferencial.

11. Proponer al ministro de Hacienda y Economía los lineamientos y directrices sobre exoneraciones tributarias.

12. Analizar y resolver las solicitudes de exoneración que, de acuerdo con las normas legales, sean de su competencia, procurando la transparencia y la debida fiscalización.

13. Emitir opinión en la elaboración de anteproyectos de ley que contemplen el otorgamiento de exoneraciones tributarias.

CAPITULO V
DEL VICEMINISTERIO DE CREDITO PUBLICO

ARTICULO 11.2.- El Viceministerio de Crédito Público tiene las siguientes atribuciones:

1. Participar en la definición de las políticas y normas de endeudamiento público, en el marco de la política financiera nacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Garantizar el correcto diseño de las normas que regulen los procesos de negociación, contratación, desembolso y servicio de los préstamos para todo el ámbito del sector público no financiero.

3. Planear la formulación de los aspectos crediticios de la política financiera que establezca el Poder Ejecutivo.

4. Establecer las normas que regulen el procedimiento de emisión, colocación, canje, depósito, sorteos, rescate anticipado y cancelación de los títulos o bonos de la deuda pública para todo el sector público no financiero.

PARRAFO: Se establece la Dirección General de Crédito Público como unidad administrativa del Viceministerio de Crédito Público.

CAPÍTULO VI
DEL VICEMINISTERIO DE ECONOMÍA

ARTICULO 11.3.- El Viceministerio de Economía tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:

1. Elaborar los análisis de consistencia de las políticas económicas y su interrelación con las políticas sociales, así como de los sectores productivos dominicanos y su contribución a la formulación de políticas sectoriales.

2. Elaborar las proyecciones macroeconómicas y velar por el seguimiento sistemático de la coyuntura económica nacional e internacional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Coordinar la construcción de indicadores sociales y las mediciones oficiales de pobreza, dar seguimiento a su evolución y realizar estudios sobre las características e impacto del gasto público en la reducción de la pobreza.

4. Coordinar la elaboración de estudios e investigaciones que permitan mejorar el análisis de temas económicos y sociales".

Artículo 8.- Modificación al artículo 18 de la Ley núm. 494-06. Se modifica el artículo 18 de la Ley núm. 494-06, del 27 de diciembre de 2006, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda, para que diga:

18.- El Consejo Superior de la Administración A Tributaria será responsable de definir y aprobar las políticas, estrategias y planes institucionales de la Dirección General de Aduanas (DGA) y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), así como de su seguimiento y la evaluación de su implementación.

PARRAFO I: El Consejo Superior de la Administración Tributaria estará conformado por el ministro de Hacienda y Economía, quien lo presidirá, el ministro de Industria, Comercio y MiPymes, el director general de Aduanas, el director general de Impuestos Internos y el viceministro de Política Fiscal.

PARRAFO II: El Consejo será convocado por su presidente o por el director general de Aduanas o el de Impuestos Internos, según corresponda. Se reunirá por lo menos una vez por mes; su quórum será



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

logrado con tres miembros. y los acuerdos se tomarán por mayoría simple de votos. Ambos directores generales participarán de las reuniones del Consejo Superior, con voz y con voto.

PARRAFO III: En ausencia del ministro de Hacienda y Economía, presidirá el Consejo Superior el viceministro de Política Fiscal o, en su defecto, el ministro de Industria, Comercio y MiPymes.

PARRAFO IV: El Consejo Superior escogerá como su secretario a un subdirector de las Direcciones Generales de Aduanas o de Impuestos Internos, el cual participará en las reuniones sin voz y sin voto. El Consejo aprobará su reglamento de funcionamiento interno.

Artículo 9. - Modificación al artículo 25 de la Ley núm.494-06. Se modifica el artículo 25 de la Ley núm.494-06, del 27 de diciembre de 2006, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda, para que diga:

ARTICULO 25.- A partir de la entrada en vigencia de esta ley. el ministro de Hacienda y Economía actuará como Gobernador \ Titular ante las Asambleas de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y sus respectivas filiales, al igual que del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF), así como de cualquier otro banco de desarrollo multilateral o bilateral, salvo aquellas instituciones cuya titularidad haya sido encomendada a otra entidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PAREJO: El viceministro o la viceministra de Crédito Público participará como gobernador alterno temporal ante estas instituciones y sus respectivas filiales".

Artículo 10.- Adición artículo 25.bis a la Ley núm.494-06. Se agrega el artículo 25.bis a la Ley núm.494-06, del 27 de diciembre de 2006, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda, que dirá:

ARTICULO 25.BIS. El ministro de Hacienda y Economía actuará como representante ante organismos regionales e internacionales enfocados en temas económicos y de desarrollo en los que, previo a la entrada en vigencia de esta ley. figure como tal el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD).

CAPITULO IV
DE LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS
AL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y MODIFICACIÓN LEY
NÚM.450

Artículo 11.- Adición artículo 1.bis a la Ley núm.450. Se agrega el artículo 1.bis a la Ley núm,450, del 29 de diciembre de 1972, que crea la Secretaría de Estado de la Presidencia y dicta otras disposiciones. que dirá:

Art. 1.bis. - Corresponderán al Ministerio de la Presidencia las funciones y ejercicio de la rectoría siguientes:

1) Ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Ordenamiento CO Territorial, así como todas las competencias y funciones previstas para



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo en la Ley núm.368-22, del 22 de diciembre de 2022, de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos. Crea el Sistema Nacional de Información Territorial.

2) Formular y dar seguimiento a la implementación de la política transversal de gestión del riesgo de desastres con perspectiva de ordenamiento territorial, conjuntamente con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

3) Formular y dirigir las políticas de fomento y promoción de las Asociaciones sin fines de lucro. conforme lo dispuesto en la Ley núm.122-05, del 8 de abril de 2005, sobre regulación y fomento de las asociaciones sin fines de lucro en la República Dominicana.

4) Establecer las políticas en materia de la cooperación internacional no reembolsable. en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

5) Definir, formular, implementar y evaluar las políticas, las normas y los procedimientos para la negociación. gestión y evaluación de la cooperación técnica y financiera no reembolsable. en el marco de las políticas identificadas como prioritarias en los instrumentos del Sistema de Planificación Nacional.

6) Participar en los procesos de negociación de la estrategia de cooperación de la República Dominicana con los Estados y los organismos internacionales reconocidos por el Estado dominicano. así como de los convenios y contratos, en lo que respecta a la identificación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de las áreas, programas y proyectos prioritarios a ser incluidos en la programación de dichos organismos.

7) Realizar la gestión, coordinación, seguimiento y evaluación de 7 programas y proyectos de cooperación técnica y financiera no reembolsable, articulando la oferta y demanda de cooperación internacional.

8) Definir las políticas, normas y procedimientos para la solicitud, recepción, gestión y evaluación de la cooperación técnica y financiera no reembolsable, en el marco de los programas y proyectos identificados como prioritarios, en el Plan Nacional Plurianual del Sector Público.

9) Realizar las demás funciones que le fueren conferidas en otras disposiciones legales.

Párrafo. - Estarán asignados al Ministerio de la Presidencia los asuntos delegados los Viceministerios de Cooperación Internacional, a Ordenamiento Territorial y Desarrollo Regional, así como al Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro que subsistan a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

CAPITULO V
DE LA MODIFICACION A LA LEY NUM.208-14

Artículo 12. - Modificación al artículo 5 de la Ley núm.208-14. Se modifica el artículo 5 de la Ley núm.208-14, del 24 de junio de 2014,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que crea el Instituto Geográfico Nacional \ José Joaquín Hungría Morell", para que diga:

Artículo 5.- Creación. Se crea el Instituto Geográfico Nacional José Joaquín Hungría Morell (IGN-JJHM), como un organismo público descentralizado, con autonomía administrativa, técnica, económica y financiera, con personalidad jurídica propia y con plena capacidad de obrar para cumplir sus obligaciones. Párrafo: El IGN-JJHM, está adscrito al Ministerio de la Presidencia, el cual ejercerá sobre este la potestad de tutela. a los fines de verificar que su funcionamiento se ajuste con las disposiciones legales establecidas".

CAPITULO VI
DE LA MODIFICACIÓN A LA LEY NÚM. 125-01

Artículo 13. Modificación al artículo 16 de la Ley núm.125-01. Se modifica artículo 16 de la Ley núm.125-01, del 26 de julio de 2001, Ley General de Electricidad, modificado por la Ley núm.100-13, del 30 de julio de 2013, que crea el Ministerio de Energía y Minas, como órgano dependiente del Poder Ejecutivo, encargado de la formulación y administración de la política energética y de minería metálica y no metálica, para que diga:

“Art. 16.- La Comisión Nacional de Energía queda integrada por ‘{7 los siguientes miembros: el(la) ministro (a) de Energía y Minas, quien la presidirá; el(la) ministro(a) de Hacienda y Economía; el(la) ministro(a) de Industria, Comercio y Pymes; el (la) ministro(a) de la presidencia y el (la) ministro (a) de Medio Ambiente y Recursos Naturales”.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CAPITULO VII
DE LA MODIFICACION A LA LEY NUM. 47-20

Artículo 14.- Modificación al artículo 15 de la ley núm.47-20. Se modifica el artículo 15 de la Ley núm. 47-20, del 20 de febrero de 2020, de Alianzas Público-Privadas, para que diga:

Artículo 15.- Composición. El Consejo Nacional de Alianzas Público-Privadas está compuesto por los siguientes miembros:

- 1) Ministro de la Presidencia, quien lo presidirá.*
- 2) Ministro de Hacienda y Economía.*
- 3) Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo.*
- 4) Director General de Contrataciones Públicas, con voz y voto exclusivamente en lo que respecta al diseño y estructuración de los procesos competitivos de selección de adjudicatario.*
- 5) Director Ejecutivo de la Dirección General de Alianzas Público-privadas, con voz, pero sin voto.*

Párrafo I.- Las decisiones del Consejo serán tomadas con apego a las disposiciones de la Ley núm. 107-13, del 6 de agosto de 2013, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, en lo referente al funcionamiento de los órganos colegiados.

Párrafo II.- En caso de empate en la toma de decisiones del Consejo Nacional de Alianzas Público-Privadas, el voto del ministro de la o Presidencia, en su calidad de presidente del Consejo, tendrá un valor doble para efectos de la resolución del asunto en cuestión.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo III.- Los miembros del Consejo solo podrán hacerse representar en las reuniones por un funcionario de jerarquía inmediatamente inferior.

Párrafo IV.- El Consejo Nacional de Alianzas Público-Privadas podrá invitar a participar a los representantes de Órganos y entes A públicos que considere relevantes en función de la iniciativa a considerar

Párrafo V.- La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Alianzas Público-Privadas será ejercida por el director de la Dirección General de Alianzas Público-Privadas, quien participará en las sesiones, con voz, pero sin voto.

Párrafo VI.- El Consejo Nacional de Alianzas Público-Privadas invitará a la autoridad contratante a las sesiones de trabajo en las distintas fases del procedimiento de evaluación y selección previstas en los artículos 40 y 41, con la excepción prevista en el párrafo VII de este artículo.

Párrafo VII.- Con la finalidad de evitar eventuales conflictos de interés, la autoridad contratante no podrá participar en las fases de evaluación de iniciativas y declaración de interés público de alianzas público-privadas de iniciativa pública que estos hubieren presentado".

CAPITULO VIII
DE LA MODIFICACION A LA LEY NUM.6-06



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 15.-Modificación al artículo 14 de la Ley núm. 6-06. Se UA modifica el artículo 14 de la Ley núm.6-06, del 20 de enero de 2006, de Crédito Público, para que diga:

14.- Las funciones que le competen al director general de Crédito Público son las siguientes:

- 1. Hacer cumplir las funciones y atribuciones de la Dirección General de Crédito Público.*
- 2. Aprobar el reglamento interno de la Dirección General".*

Artículo 16.- Modificación al artículo 20 de la Ley núm. 6-06. Se modifica el artículo 20 de la Ley núm. 6-06, del 20 de enero de 2006, de Crédito Público, para que diga:

“Art. 20.- Antes de iniciar cualquier gestión encaminada a concertar las operaciones de crédito público, definidas en esta ley y su reglamento, los organismos públicos comprendidos en el artículo 3 deberán solicitar por intermedio de la Dirección General de Crédito Público la aprobación previa del ministro de Hacienda y Economía, quien decidirá sobre su procedencia en el marco de las políticas y estrategias nacionales definidas en materia de endeudamiento”.

Artículo 17. Modificación al artículo 24 de la Ley núm. 6-06. Se modifica el artículo 24 de la Ley núm.6-06, del 20 de enero de 2006, de Crédito Público, para que diga:

Art. 24.- El ministro de Hacienda y Economía fijará las características y condiciones no previstas en esta ley para las operaciones de crédito



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

público que realicen las empresas públicas no financieras y los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional",

Artículo 18.- Modificación al artículo 41 de la Ley núm. 6-06. Se modifica el artículo 41 de la Ley núm. 6-06, del 20 de enero de 2006, de Crédito Público, para que diga:

41.- El ministro de Hacienda y Economía podrá ordenar el Art. débito de las cuentas bancarias de cualquiera de las instituciones comprendidas en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 3 de esta ley. que no cumplan en término el servicio de la deuda pública a cargo de estas y efectuado directamente".

CAPITULO IX
DE LA MODIFICACION A LA LEY NUM. 60-23

Artículo 19. - Modificación al artículo 10 de la ley núm. 60-23. - Se modifica el artículo 10 de la Ley núm.60-23, del 30 de octubre de 2023, para la Administración de Bienes Secuestrados, Incautados y Abandonados en los Procesos Penales y en los Juicios de Extinción de Dominio. Crea el Instituto Nacional de Custodia y Administración de Bienes Incautados, l Decomisados y en Extinción de Dominio e integra su Consejo Directivo, el cual será presidido por el Ministerio de Hacienda, para que diga:

Artículo 10.- Integración. El Consejo Directivo del INCABIDE estará integrado por los funcionarios siguientes:

1) El ministro (a) de Hacienda y Economía, quien lo presidirá;



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 2) *El procurador (a) general de la República;*
- 3) *El consultor jurídico del Poder Ejecutivo;*
- 4) *Dos miembros designados por el presidente de la República con los mismos requisitos del director ejecutivo;*
- 5) *El director(a) ejecutivo(a) del Instituto Nacional de Custodia y Administración de Bienes Incautados, Decomisados y en Extinción de Dominio (INCABIDE).*

Párrafo I.- El director (a) ejecutivo (a) fungirá como secretario (a) del Consejo Directivo con voz, pero sin derecho a voto.

Párrafo II.- El Consejo Directivo solo podrá sesionar cuando cuente con la presencia de más de la mitad de sus miembros con derecho a voto, o sus respectivos representantes.

Párrafo III.- Cuando tengan que tomarse decisiones. se adoptará por la mayoría simple de los que asistan a la respectiva sesión.

Párrafo IV.- Cuando en una sesión no concurra la totalidad de los integrantes, no se podrán adoptar decisiones con relación a temas para los cuales la sesión no ha sido convocada.

Párrafo V.- En caso de ausencia, los miembros del Consejo Directivo podrán hacerse representar por un viceministro; en el caso de la Procuraduría, por un procurador adjunto y en caso del consultor jurídico del Poder Ejecutivo, por un funcionario de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo que este designe.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo VI. - La convocatoria, el procedimiento y periodicidad de las sesiones del Consejo Directivo se realizarán conforme a las disposiciones establecidas en esta ley y en el reglamento interno que dicte el propio Consejo.

Párrafo VII.- En caso de empate, el Consejo Directivo realizará una nueva sesión, dentro de los cinco días siguientes, para volver a discutir y aprobar el asunto que no pudo ser aprobado.

Párrafo VIII.- El director (a) ejecutivo (a) del INCABIDE en su rol de secretario del Consejo Directivo, será responsable de que se convoque a las reuniones. se realice un seguimiento y reporte del estado de cumplimiento de los compromisos. se redacte y lleve VA las actas, y se mantenga la memoria y registro histórico, tanto de las actas como de todos los demás documentos y asuntos que conciernen al Consejo Directivo. Párrafo IX.- El Consejo Directivo del INCABIDE tiene facultad reglamentaria para todo lo relativo a la custodia y administración de los bienes incautados. abandonados procesos penales. en secuestrados, decomisados y en extinción de dominio. así como para regular los procesos de disposición de la posesión. tenencia y titularidad de dichos bienes, según las disposiciones y alcances de esta ley".

CAPÍTULO X
DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 20.- Continuator jurídico del MEPyD. El Ministerio de Hacienda y Economía será el continuator jurídico del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), en relación con los



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

asuntos que esta ley le transfiere. por lo que será el titular y responsable de toda competencia, función, atribución, obligación, derecho, reclamación. contingencia, contrato, título, sentencia, laudo, permiso, licencia. registro o autorización que estuviere a nombre del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) o de las que este fuera derechohabiente, titular, acreedor o beneficiario, salvo en los casos que esta ley u otra disposición normativa de igual rango dispongan lo contrario.

Párrafo. - A partir de la entrada en vigencia de esta ley, cualquier mención al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) en materia de planificación. inversión pública o economía, contenida en disposiciones legales o reglamentarias. se considerará como referencia VA y competencia del Ministerio de Hacienda y Economía.

Artículo 21.- Referencias al Ministerio de Hacienda y Economía. A partir de la entrada en vigencia de esta ley. a toda referencia al Ministerio de Hacienda, la Secretaria de Estado de Hacienda, el secretario de Estado de Hacienda o el ministro de Hacienda, que se haga en la Ley núm. 494- 06, del 27 de diciembre de 2006, de Organización de la Secretaria de N Estado de Hacienda, o en cualquier disposición legal o reglamentaria. contrato, convenio, estatuto, licencia, documento legal, bono o título A valor anterior a la entrada en vigencia de esta ley. sin que la enunciación que precede se considere limitativa. serán entendidas como referencias, competencias, atribuciones y obligaciones del Ministerio de Hacienda y Economía o del ministro de Hacienda y Economía, según corresponda.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 22.- Referencias al MEPyD y el Ministerio de la Presidencia. A partir de la entrada en vigencia de esta ley, toda referencia que, en los ámbitos de cooperación internacional, ordenamiento territorial y de asociaciones sin fines de lucro, se haga al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) en cualquier disposición legal o reglamentaria, contrato, convenio, concesión, licencia o documento legal, anterior a la entrada en vigencia de esta ley, serán entendidas como referencias y competencias del Ministerio de la Presidencia.

CAPITULO XI
DE LAS DISPOSICIONES FINALES
SECCIÓN I
DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 23.- Ministerio de la Presidencia como continuador jurídico de acuerdos no reembolsables. El Ministerio de la Presidencia será el continuador jurídico en relación con los acuerdos y convenios de cooperación internacional no reembolsables suscritos por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) en representación de la República Dominicana. Artículo 24.- Continuador jurídico de convenios según distribución de funciones. Los convenios de cooperación internacional no reembolsable, que tengan como ejecutor al Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPyD), tendrán como continuador jurídico al ministerio al que sea asignado el viceministerio del MEPyD que tenía encargada su gestión o coordinación, el cual asumirá la calidad para todos los efectos legales y contractuales correspondientes.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 25.- Continuator jurídico de contratos de préstamos. Los contratos de préstamos que tengan como ejecutor al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), tendrán como continuator jurídico al Ministerio de la Presidencia, excepto los componentes del Convenio de Préstamo núm.9490-DO suscrito en fecha 5 de julio de 2023, entre la República Dominicana y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), para el financiamiento del «Programa de Modernización para el sector Agua Potable y Saneamiento», que pasará al Ministerio de Hacienda y Economía.

Artículo 26.- Gestión de convenio BIRF 9490-DO. Todos los bienes adquiridos bajo el Convenio de Préstamo BIRF 9490-DO, tanto con recursos externos como mediante fondos de contrapartida, continuarán siendo gestionados por la Unidad de Gestión y Coordinación del Programa (UGCP) en el Ministerio de Hacienda y Economía.

Artículo 27.- Personal del MEPyD. El personal activo del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) y sus distintas dependencias, que se encuentre en el desempeño de sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en la Ley núm.41-08, del 16 de enero de 2008, de Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública, será evaluado con el fin de determinar la procedencia de su reubicación. el reconocimiento de derechos adquiridos y otras medidas aplicables, tomando en consideración el perfil de competencias y la disponibilidad de cargos.

Artículo 28.- Traspaso de activos. A partir de la entrada en vigencia de esta ley, los activos asignados al Ministerio de Economía, Planificación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y Desarrollo (MEPyD) serán traspasados al Ministerio de Hacienda y Economía o al Ministerio de la Presidencia, según corresponda.

Párrafo I. Aquellos activos asignados al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) para el ejercicio de la rectoría del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, del Sistema Nacional de Cooperación Internacional al Desarrollo (SINACID) y la coordinación del Centro Nacional de Fomento y Promoción de las Asociaciones sin Fines de Lucro, serán traspasados al Ministerio de la Presidencia.

Párrafo II.- Los activos que son utilizados actualmente por aquellas áreas del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) que sean incorporadas en otros ministerios o direcciones. pasarán a ser asignados a la institución correspondiente.

Párrafo III.- El proceso administrativo de asignación de los activos del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) será realizado bajo la coordinación de la Dirección General de Bienes Nacionales, conformándose una comisión compuesta por la indicada institución. el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda y Economía.

Artículo 29.- Programación presupuestaria. A partir de la entrada en vigencia de esta ley. se autoriza a la Dirección General de Presupuesto a hacer las modificaciones presupuestarias necesarias para traspasar las partidas presupuestarias asignadas al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) a los órganos o entes correspondientes, de acuerdo a lo establecido en esta ley.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo I. - Los recursos presupuestarios asignados al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) en el ejercicio fiscal 2025, podrán ser ejecutados por el Ministerio de Hacienda y Economía hasta el 31 de diciembre de 2025.

Párrafo II.- La Dirección General de Presupuesto velará por que las partidas presupuestarias correspondientes a las competencias que del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) se transfieren al Ministerio de la Presidencia sean ejecutadas por este último.

Artículo 30.- Reestructuración de consejos consultivos, comisiones y comités técnicos de fideicomisos públicos. Una vez entrada en vigencia esta ley, el Poder Ejecutivo procederá a la adecuación de aquellos instrumentos jurídicos que dispongan sobre la integración de consejos consultivos, comisiones y comités técnicos de fideicomisos públicos en cuya composición haya sido incluido el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD).

SECCION II
DE LOS REGLAMENTOS

Artículo 31.- Reglamento orgánico funcional. En un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Ministerio de Administración Pública en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Economía, someterá ante el presidente de la República la propuesta del Reglamento Orgánico Funcional, el cual establecerá las funciones específicas y la estructura interna de sus unidades orgánicas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SECCIÓN III
DE LAS DEROGACIONES

Artículo 32.- Derogación. Esta ley deroga la Ley núm.496-06, del 28 de diciembre de 2006, que crea la Secretaria de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo.

Artículo 33.- Derogaciones parciales de la Ley núm.6-06. Quedan derogados los artículos 10, 11 y 12 de la Ley núm.6-06, del 20 de enero de 2006, de Crédito Público.

Artículo 34.- Derogaciones parciales de la Ley núm.494-06. Quedan derogados los artículos 5, 12, 13, 14 y el párrafo II del artículo 28 de la Ley núm.494-06, del 27 de diciembre de 2006, de Organización de la Secretaria de Estado de Hacienda.

Artículo 35.- Derogación de decretos. Quedan derogados: 1) El Decreto núm.582-02, del 31 de julio de 2002, que integra nuevamente la Comisión Evaluadora de la Deuda Pública, y 2) El Decreto núm.231-07, del 19 de abril de 2007, que establece el Reglamento Orgánico Funcional de la Secretaria de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo.

SECCION IV
DE LA ENTRADA EN VIGENCIA

Artículo 36.- Entrada en vigencia. Esta ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y publicación, según lo establecido en la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución de la República y transcurridos los plazos fijados en el Código Civil de la República Dominicana.

Dada en la Sala de Sesiones del Senado, Palacio del Congreso Nacional, en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, a los veintidós (22) días del mes de mayo del año dos mil veinticinco (2025); años 182 de la Independencia y 162 de la Restauración.

El Tribunal Constitucional comunicó la presente acción directa de inconstitucionalidad al presidente del Senado de la República, al presidente de la Cámara de Diputados de la República Dominicana y a la procuradora general de la República mediante los oficios núm. PTC-A1-091-25, PTC-A1-092-25 y PTC-A1-093-25, respectivamente, expedidos el ocho (8) de agosto de dos mil veinticinco (2025), solicitándoles sus respectivas opiniones al respecto, las cuales constan más adelante. Los referidos oficios fueron recibidos por ambas partes el doce (12) de agosto de dos mil veinticinco (2025).

2. Pretensiones de la parte accionante

El señor Wilkin Antonio Moreno Abreu interpuso la presente acción directa mediante instancia depositada el primero (1^{ro}) de agosto de dos mil veinticinco (2025). Por medio de dicha instancia, solicita que se declare la inconstitucionalidad de la Ley núm. 45-25, por la supuesta afectación de los principios constitucionales de supremacía de la Constitución (artículo 6 Const.), Estado social y democrático de derecho (artículo 7 y 8 Const.), leyes orgánicas (artículo 112 Const.), estrategia de desarrollo (artículo 241 Const.), Plan Nacional Plurianual (artículo 243 Const.), así como a las disposiciones contenidas en la Ley núm. 5-07, del Sistema Nacional de Administración



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Financiera (SIAFE); Ley núm. 498-06, del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNIP), y Ley núm. 1-12 de Estrategia Nacional.

En esencia, sustenta su petición en que, al promulgar la Ley núm. 45-25, derogar la Ley núm. 496-06 y reestructurar la rectoría de la planificación y del presupuesto, irrumpe en el bloque material protegido por el artículo art. 112, por lo que —en su opinión— su aprobación con mayoría ordinaria y sin la etiqueta «orgánica» vulnera directamente ese diseño constitucional; por vía de consecuencia, afecta de manera directa a la estructura orgánica pre-consagrada.

3. Infracciones constitucionales alegadas

El señor Wilkin Antonio Moreno Abreu alega que la Ley núm. 45-25 afecta los artículos 6, 7, 8, 112, 241 y 243 de la Constitución Dominicana, así como a las disposiciones contenidas en las leyes núm. 5-07, 498-06 y 1-12. Dichos textos expresan lo siguiente:

Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución.

Artículo 7.- Estado social y democrático de derecho. La República Dominicana es un Estado social y democrático de derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 8.- Función esencial del Estado. Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

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

Artículo 241.- Estrategia de desarrollo. El Poder Ejecutivo, previa consulta al Consejo Económico y Social y a los partidos políticos, elaborará y someterá al Congreso Nacional una estrategia de desarrollo, que definirá la visión de la Nación para el largo plazo. El proceso de planificación e inversión pública se regirá por la ley correspondiente.

Artículo 243.- Plan Nacional Plurianual. El Plan Nacional Plurianual del Sector Público y sus correspondientes actualizaciones será remitido al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo, durante la segunda legislatura del año en que se inicia el período de gobierno, previa consulta al Consejo de Ministros, para conocimiento de los programas



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y proyectos a ejecutarse durante su vigencia. Los resultados e impactos de su ejecución se realizarán en un marco de sostenibilidad fiscal.

4. Hechos y argumentos de la parte accionante en inconstitucionalidad

El señor Wilkin Antonio Moreno Abreu pretende la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley núm. 45-25, la cual suprime el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) y crea el Ministerio de Hacienda y Economía. Para obtener su anulación y eliminación del ordenamiento jurídico dominicano, en virtud del artículo 45 de la Ley núm. 137-11¹, por estimarla contraria a la Constitución, aduce los razonamientos siguientes:

1. *Al intervenir materias expresamente reservadas al rango orgánico por el artículo 112 de la Constitución—presupuesto, planificación e inversión pública— la nueva norma genera un vicio de procedimiento y de materia reservada al haberse tramitado como ley ordinaria y sin la etiqueta "orgánica". Además, ignora el mandato sistémico de las Leyes 496-06 y 498-06, que estructuraron un ministerio especializado e independiente para garantizar la calidad y la sostenibilidad del desarrollo, tal como exige la Estrategia Nacional de Desarrollo, por vía de consecuencia, en virtud de la doctrina de la reserva de ley orgánica (TC/0767/24, TC/0765/24, TC/0820/18).*
2. *La incompatibilidad material con el art. 112 y en la derogación irregular de las Leyes 496-06 y 498-06 (pilares del Sistema Nacional*

¹ Esta disposición normativa establece que «[l]as sentencias que declaren la inconstitucionalidad y pronuncien la anulación consecuente de la norma o los actos impugnados, producirán cosa juzgada y eliminarán la norma o acto del ordenamiento. Esa eliminación regirá a partir de la publicación de la sentencia».

Expediente núm. TC-01-2025-0037, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu contra la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado Economía, Planificación y Desarrollo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Planificación e Inversión Pública), antes de la ejecución plena de la reestructuración.

- *Dos sistemas constitucionales diferenciados.*
- *Sistema Nacional de Administración Financiera (SIAFE) disciplinado por la Ley 5-()7; órgano rector: Ministerio de Hacienda.*
- *Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNIP) —i disciplinado por la Ley 498-06; órgano rector: MEPyD.*
- *Cronología clave: El SNIP nació por Ley 498-06 en diciembre de 2006, y cuatro años después fue elevado a rango constitucional mediante la reforma de 2010 (arts. 241-243).*

La reforma no creó la separación; la reconoció y la blindó como parte del núcleo duro del régimen económico-financiero, preservando de forma expresa la distinción entre "rectoría de planificación" (MEPyD) y gestión fiscal (Hacienda).

7. Racionalidad legislativa (2006-2010):

Ley 498-06 (SNIP): Establece filtros técnicos y control de rentabilidad social antes del gasto.

Ley 5-07 (SIAFE): Integra tesorería, contabilidad y deuda bajo Hacienda (gestión financiera).

Ley 496-06 (MEPyD): Define la rectoría de planificación, estadística y cooperación. > Reforma constitucional 2010: Incorpora esa arquitectura dual al texto supremo conforme lo disponen los arts. 112, 241-243) para dar seguridad jurídica al desarrollo y evitar capturas políticas del ciclo inversión-gasto.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. *Las Normas y decretos que afianzan la dualidad establecida en nuestra constitución para la seguridad jurídica son el Decreto 659-12 (SIGADE), el Reglamento 1-07 SNIP, la Ley 1-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo, con cada uno de estos instrumentos se distribuyen competencias entre dos órganos rectores, los cuales permiten garantizar chequeos cruzados.*

9. *La Constitución dominicana del año 2010 se diseñó sobre la base ya existente de ambos sistemas, respetando su separación funcional, porque el legislador reconoció que fusionar o suprimir planificación y finanzas destruiría el principio de "doble llave" creado para salvaguardar la eficiencia y la transparencia en los proyectos de desarrollo.*

10. *Ambos sistemas fueron incorporados expresa y separadamente al texto constitucional reformado (arts. 112, 241-242 y 243 Const.) como parte del "régimen económico-financiero del Estado".*

11. *El contenido del artículo 112 de nuestra Constitución, funciona como mecanismo de protección reforzada del régimen económico-financiero de Estado, el cual, califica al presupuesto, la planificación y la inversión pública como materias reservadas a leyes orgánicas.*

VII.SÍNTESIS DE LA CONTROVERSIA.

Pretendemos abordar de manera resumida la controversia que genera la inconstitucionalidad de la Ley 45-25, la cual suprime el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) y, crea el Ministerio de Hacienda y Economía y deroga la Ley núm. 496-06, del 28 de diciembre de 2006, que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo.

A. EN EL CONTEXTO NORMATIVO Y POLÍTICO



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Congreso bicameral: 32 senadores y 190 diputados, para las materias del art. 112 se exige mayoría de 2/3 de los presentes, mientras que la pieza fue aprobada bajo "procedimiento de urgencia" y tramitada Como ley ordinaria, sin activar el régimen orgánico, en ambas cámaras.

El artículo 112 señala las leyes orgánicas; su omisión activa una violación a la reserva de ley orgánica ("vicio de procedimiento o forma") y genera inconstitucionalidad por materia reservada. La Sentencia TC/0767/24 lo sintetiza: "La ley ordinaria que verse sobre materias reservadas para la orgánica es inconstitucional [. . .] incurrió en un vicio de procedimiento o forma que la hace constitucionalmente insalvable". En consecuencia, el precepto reconoce y preserva dentro de la jerarquía normativa, asegurando que materias sensibles queden blindadas por un procedimiento reforzado de aprobación (% de cada cámara). Durante la reforma constitucional de 2010, la Exposición de Motivos subrayó que estos ámbitos (presupuesto, planificación e inversión pública, régimen económico-fiscal, entre otros) ya estaban regulados por leyes de naturaleza sustantivamente orgánica (Ley 423-06 de Presupuesto, Ley 6-06 de Crédito Público, Ley 496-06 del MEPyD). El constituyente, por tanto, no inventó categorías nuevas; simplemente elevó la protección de normas preexistentes para evitar su modificación coyuntural.

El espíritu del legislador: garantizar estabilidad, separación funcional y control democrático estricto en materias que comprometen la sostenibilidad fiscal y la calidad del gasto público. Cualquier intento de suprimir o fusionar órganos rectores de esas materias debe someterse al filtro orgánico, a fin de que la decisión sea producto de un consenso calificado y deliberado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En consecuencia, la Ley 45-25, al derogar la Ley 496-06 y reestructurar la rectoría de la planificación y del presupuesto, irrumpe en el bloque material protegido por el art. 112. Su aprobación con mayoría ordinaria y sin la etiqueta "orgánica" vulnera directamente ese diseño constitucional, por vía de consecuencia, la afectación directa a la estructura orgánica pre-consagrada.

Dado que el constituyente reconoció la naturaleza orgánica de estas materias por su trayectoria legislativa, cualquier reforma que las altere debe ostentar claramente la calidad de ley orgánica y cumplir con el quórum calificado y el procedimiento ordinario de doble lectura no abreviada.

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL RELEVANTE AL RESPECTO

<i>Sentencia TC</i>	<i>Año</i>	<i>Principio establecido</i>	<i>Aplicación al caso</i>
<i>0767/24</i>	<i>2024</i>	<i>Ley ordinaria sobre materia reservada a orgánica es inconstitucional por vicio de procedimiento insalvable</i>	<i>Ley 45-25 regula planificación e inversión pública y se aprobó como ordinaria</i>
<i>0765/24</i>	<i>2024</i>	<i>Nulidad de ley orgánica sin rotulación ni quórum reforzado</i>	<i>Ley 45-25 carece de etiqueta orgánica y no</i>

Expediente núm. TC-01-2025-0037, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu contra la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado Economía, Planificación y Desarrollo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

			<i>activó mayorías calificadas</i>
<i>0142/19</i>	<i>2019</i>	<i>Presidente debe vetar u objetar inconstitucionales</i>	<i>Promulgación de Ley 45-25 sin objeciones refuerza vicio de forma</i>
		<i>(control preventivo, art. 128)</i>	
<i>0820/18</i>	<i>2018</i>	<i>Carácter orgánico depende del contenido, no del rótulo</i>	<i>Confirma reserva orgánica de materias de presupuesto y planificación</i>
<i>0599/15</i>	<i>2015</i>	<i>Necesidad de deliberación sustantiva y quórum calificado</i>	<i>Procedimiento de urgencia privó al Congreso de deliberación suficiente</i>

B. JERARQUÍA ENTRE LAS "LEYES DE ESTADO VS. LEYES DEL GOBIERNO"

El blindaje constitucional plasmado en el art. 112 de la constitución no se limita al quórum agravado, este artículo, tutela materialmente la existencia misma de la planificación y la inversión pública como



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

subsistemas separados del manejo fiscal, garantizando su permanencia en el entramado constitucional (arts. 241-243). Derogar esa separación exige reforma constitucional previa.

Principio de jerarquía normativa: Constitución Tratados -+ Leyes orgánicas

Leyes ordinarias — Reglamentos. Toda norma inferior que contradiga una superior es nula (art. 6 Const.). Aun con dos tercios, el proyecto colisiona con normas materiales de la Constitución: es imposible "fusionar", "Suprimir" o eliminar la rectoría independiente del SNIP sin suprimir o reformar los arts. 112, 241-243. La violación no radica en el número de votos sino en intentar alterar un contenido constitucional protegido. Es decir, no basta la forma; debe preservarse la sustancia. La única vía sería una reforma constitucional conforme al art. 272.

El proyecto impugnado no ha fusionado como se ha querido decir, sino que ha suprimido como si fuesen simples ministerios; pretendiendo colapsar dos sistemas constitucionalizados, al insertar la rectoría del SNIP dentro del SIAFE, borrando la especialidad funcional consagrada tras la reforma de 2010 y la Ley 1-12 END 2030.

Además, de que, se elimina la "no objeción independiente" plasmada en el art. 11 de la Ley 498-06, trasladando el filtro técnico al mismo despacho que formula y ejecuta el presupuesto (contrario a la lógica de "checks and balances").

La supresión del MEPYD y falsa fusión de estos dos ministerios, inserta la rectoría del SNIP dentro del SIAFE, borrando la especialidad funcional consagrada tras la reforma de 2010 y la Ley 1-12 Estrategia Nacional de desarrollo 2030.

Elimina la "no objeción independiente" plasmada en el art. 11 Ley 498-06, trasladando el filtro técnico al mismo despacho que formula y



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ejecuta el presupuesto (contrario a la lógica de "checks and balances"), inserta la rectoría del SNIP dentro del SIAFE, borrando la especialidad funcional que la Constitución consagró tras la reforma de 2010 y la Ley 1-12 END 2030.

VIII. VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL ESTRICTA

La propuesta de fusión entra en colisión directa con el bloque de constitucionalidad en tres planos indelegables:

Violación al principio de supremacía (art. 6 Const.) — Toda ley contraria a la Constitución es nula ipso iure. La fusión pretende modificar materias tuteladas sin el procedimiento de reforma (art. 272 Const.).

Violación a la reserva material del art. 112 — El presupuesto, la planificación y la inversión pública no sólo requieren de ley orgánica: su separación funcional fue consagrada como garantía de desarrollo. Sustituir esa separación implica desnaturalizar el art. 112.

Violación al contenido esencial de los arts. 241-243 — Al colapsar el SNIP en Hacienda, se destruye el eje constitucional que articula la Estrategia Nacional de Desarrollo Plan Plurianual 4-+ Presupuesto.

Violación a los arts. 7 y 8 — El Estado Social y Democrático de Derecho exige gestión pública sujeta a principio de legalidad, transparencia y participación. La fusión concentra poder y suprime mecanismos de control, contrariando dichos principios.

**IX. DAÑO DESDE EL ENFOQUE CONSTRUCTO-
NOMOLÓGICO**

X.

<i>Construct</i>	<i>Variabl</i>	<i>Relaci</i>
<i>o</i>	<i>e</i>	<i>ón</i>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídico-constitucional
operativa
nomológica
prevista
(principio)
suprimida

por la fusión *(causa-efecto)*

<i>Separación funcional (art. 241-243)</i>	<i>"No Objeción" técnica independiente</i>	<i>Contrapeso técnico t Sesgo político en asignación de recursos</i>	<i>Proyectos de baja rentabilidad social, sobreendeudamiento</i>
<i>Supremacía y reserva material (art. 6 y 112)</i>	<i>Dualidad SIAFE-SNIP</i>	<i>Eliminación de reserva material Preeminencia de política coyuntural</i>	<i>Inseguridad jurídica, caída de rating soberano</i>
<i>Transparencia y rendición de cuentas (art. 138)</i>	<i>Filtros SIGADESN IP, DGCP autónoma</i>	<i>Concentración de datos Opacidad</i>	<i>Riesgo de corrupción sistémica, pérdida de confianza ciudadana</i>
<i>Participación y equidad territorial</i>	<i>Ventanillas municipales SNIP</i>	<i>Centralización I</i>	<i>Aumento de desigualdad regional,</i>



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

<i>(art, 2 y Ley 1-12)</i>		<i>Participación local</i>	<i>conflictividad social</i>
<i>Gestión de riesgos de desastres (Ley + NIP01-2019)</i>	<i>Filtro de resiliencia en inversión</i>	<i>Eliminación de análisis de riesgo Infraestructura vulnerable</i>	<i>Mayor pérdida económica ante eventos extremos</i>
<i>Enfoque de género y grupos vulnerables (Decreto 290-12)</i>	<i>Etiquetado de gasto sensible al género</i>	<i>Desvinculación del marcador de género Invisibilización de inequidades</i>	<i>Retroceso en metas ODS 5 (igualdad de género)</i>

Daño institucional / social proyectado Interpretación nomológica: La teoría de gobernanza pública demuestra que cuando el control técnico independiente se sustituye por autorregulación (premisa), la corrupción y la ineficiencia aumentan exponencialmente (conclusión). Todas las variables suprimidas son mediadores claves que, según la literatura (Kaufmann y Kraay 2002; OECD 2018), reducen el riesgo moral y mejoran el desempeño del gasto. El diseño de la fusión desconoce este marco y conduce lógicamente a la degradación institucional.

NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES VULNERADAS

Norma Contenido protegido Forma de violación

	<i>Reserva constitucional (ley orgánica)</i>	<i>Proyecto intenta alterar esa</i>
--	--	-------------------------------------



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

<i>Art. 112</i>	<i>inmodificabilidad sustantiva salvo reforma</i>	<i>reserva sin reforma</i>
<i>Const.</i>	<i>art. 272) para régimen económico-financiero</i>	<i>constitucional previa</i>
	<i>lanificación e inversión pública</i>	
		<i>Planificación queda</i>
<i>Arts. 241-242</i>	<i>Plan Plurianual y END como subsistemas</i>	<i>subsumida en Hacienda,</i>
<i>Const.</i>	<i>Diferenciados</i>	<i>contraviniendo la</i>
		<i>se aración funcional</i>
<i>Art. 6 Const.</i>	<i>Supremacía constitucional; nulidad de normas contrarias</i>	<i>Configura nulidad ipso iure de la ley resultante</i>
		<i>Concentración de funciones</i>
	<i>Principios de legalidad y buena</i>	<i>Violaciones,</i>
<i>ons .</i>		<i>transparencia y rendición de</i>
		<i>Cuentas</i>

JURISPRUDENCIA RELEVANTE AL RESPECTO (verificadas)

Sentencia Año Punto clave del fallo Relevancia para la fusión

<i>TC/ 0034/14</i>	<i>2014</i>	<i>Declaró inconstitucional la Ley 56-13 por alterar la arquitectura presupuestaria sin cumplir la reserva orgánica del art. 112.</i>	<i>Confirma que cualquier reconfiguración del régimen económico-financiero exige ley orgánica y respeto estricto del contenido protegido.</i>
------------------------	-------------	---	---

Expediente núm. TC-01-2025-0037, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu contra la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado Economía, Planificación y Desarrollo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

		<i>Anuló la Ley 294-11 de Presupuesto</i>	<i>Precedente directo: nulidad</i>
<i>TC/0502/16</i>	<i>2016</i>	<i>por votarse como ordinaria• reiteró</i>	<i>automática de leyes que modifican</i>
		<i>que la reserva material del art. 112</i>	<i>presupuesto o planificación sin</i>
		<i>protege presupuesto y lanificación.</i>	<i>procedimiento agravado.</i>
		<i>Estableció que las leyes orgánicas no</i>	<i>que fusionar SIAFE y</i>
	<i>2021</i>	<i>pue en ser m ca as ñi derogadas</i>	<i>con lev, ordinaria viola la erar tua</i>
		<i>Vla ey or maria; e VICIO es</i>	<i>normatlva.</i>
		<i>insubsanable.</i>	
		<i>Reconoció que la lanificación</i>	<i>Refuerza que el SNIP es ley de</i>
<i>TC/0121/19</i>	<i>2019</i>	<i>plurianual forma parte del ré en</i>	<i>Estado y no puede subsumirse</i>
		<i>económico-financiero y debe contar</i>	<i>Hacienda sin reforma</i>
		<i>con órgano técnico inde endiente.</i>	<i>constitucional.</i>
		<i>Anuló decreto que acumulaba</i>	<i>Evidencial*ltlnlaaauto-regu</i>
		<i>clones regu a orlas y e•ecutivas en</i>	

Expediente núm. TC-01-2025-0037, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu contra la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado Economía, Planificación y Desarrollo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

0078/22		<i>un solo ente; destacó necesidad de</i>	<i>y eficiencia.</i>
		<i>controles externos.</i>	
		<i>Invalidó fusión de órganos</i>	<i>Paran ón: concentración de oder</i>
		<i>autónomos por concen ar funciones</i>	<i>fftsencla e contro cruza o con</i>
0295/24		<i>regulatorias y ejecutivas, violando</i>	<i>Hacienda-MEPyD.</i>
		<i>arts. 4 138.</i>	
		<i>Declaró inconstitucional la</i>	



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

		<i>Ley 1-24</i>	
		<i>de Seguridad y Defensa por no</i>	<i>Confirma nulidad insalvable cuando</i>
<i>0767/24</i>	<i>2024</i>	<i>haberse aprobado con 2/3; enfatizó</i>	<i>se viola el art. 112, aun con</i>
		<i>la tutela orgánica de materias</i>	<i>mayorías simples.</i>
		<i>estratégicas.</i>	
<i>0046/18</i>	<i>2018</i>	<i>Ejerció control preventivo exhortando al Congreso a corregir vicios antes de promulgar una ley-marco.</i>	<i>Precedente para solicitar advertencia temprana del TC antes de la promulgación de la fusión.</i>

XII. VICIOS DE FONDO

Concentración de poder: el MHE diseña, ejecuta y controla la política fiscal y la planificación, eliminando contrapesos institucionales.

Contradicción con la Ley 247-12: el art. 9 exige separación regulación-operación; el art. 26 exige homogeneidad funcional. La fusión viola ambos principios.

Erosión del control de calidad de la inversión pública: la supresión del MEPyD elimina el filtro técnico-independiente previsto en la Ley 498-06 y el SNIP.

Violación del artículo 128 de la Constitución (deber presidencial de control de constitucionalidad): el numeral 2, literal d, del art. 128 establece que el Presidente de la República debe «promulgar y hacer publicar las leyes y velar por su fiel ejecución; remitir al Congreso Nacional, dentro de los plazos establecidos, sus observaciones u



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

objeciones cuando juzgue que el proyecto de ley es inconstitucional o inconveniente».

Al promulgar la Ley 45-25 sin formular objeciones, pese a los notorios vicios de reserva orgánica y colisión con las Leyes 496-06 y 498-06, el Presidente incurre en un vicio de ejercicio de la potestad promulgadora, reforzando la inconstitucionalidad global del proceso.

5. Intervenciones oficiales

En el presente caso, intervinieron y emitieron sus respectivas opiniones la autoridad de la cual emana el acto atacado, Senado de la República (A), Cámara de Diputados (B) y la Procuraduría General de la República (C); el presidente de la República, el ministerio de Administración Pública (MAP) y el Ministerio de Hacienda y Economía de la República Dominicana (MH y E) intervinieron de forma voluntaria, tal y como se consignará a continuación.

A. Opinión del Senado de la República Dominicana

Mediante escrito, depositado ante la Secretaría General de esta sede Constitucional el doce (12) de noviembre de dos mil veinticinco (2025), el Senado de la República solicitó al Tribunal Constitucional pronunciar el rechazo de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu, por estimar que no se configuran ninguna de las infracciones constitucionales invocadas. Su opinión estuvo fundamentada en los siguientes argumentos:

OBSERVACIONES DE FONDO



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1, Que La Constitución otorga al Poder Legislativo la facultad de dictar y modificar leyes ordinarias artículos 93 y 96 de la Constitución Dominicana).*
- 2, Que la mejora de la funcionalidad del Estado es un fin válido y hasta deseable en un Estado social y democrático de derecho,*
- 3. Que particularmente el artículo 138 de la Constitución de la República consagra los principios de actuación de la Administración Pública, señalando que la Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado.*
- 4, Que los mandatos constitucionales (función esencial del Estado, planificación, inversión pública, tributación, etc.) se cumplen en el contenido de ley 45-25, y no vulneran derechos fundamentales, pues están sujetos a los principios de esta constitución, como estipula el artículo 6 de la Constitución dominicana.*
- 5. Que, uno de los objetivos de la Ley núm. 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, es fortalecer y reorganizar la administración del estado, mediante la aprobación de los instrumentos legales necesarios para garantizar la juridicidad en la actuación de la Administración Pública,*
- 6, Que la planificación, inversión pública y la política económica son medios esenciales; y la fusión de especialización que sustenta, mantienen sus competencias, estando garantizada en la Ley 45-25, al ser integrada igualitariamente en el Ministerio de Haciendas, de manera que cumpla con esa función esencial del estado, como manda el artículo 7 de la carta sustantiva.*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7, Que los cambios involucrados con los Ministerios de Hacienda y Economía no incluyen facultades sobre emisión monetaria o regulación bancaria, como consigna el artículo constitucional No, 112.

8. Que la Ley 45-25 está orientada a fortalecer la coordinación entre políticas fiscales y planificación, lo cual se alinea con Art,241, de la Constitución, al respetar los marcos legales, consultas, etc. No existiendo evidencia de que se haya omitido la consulta al Consejo Económico y Social u otros actores.

9. Que la Ley 45-25 no crea nuevos impuestos ni modifica el régimen tributario directamente; se limita a cambiar estructuras institucionales y redistribuir competencias. Así que la legalidad tributaria no se altera; respetando así los principios del régimen tributario: legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano pueda cumplir con las cargas públicas.

10. Que dicha ley fue promulgada conforme al procedimiento legislativo; su objeto (reestructurar ministerios) es una facultad constitucional del legislador, y no viola la Constitución si se hacen los cambios dentro del marco legal y constitucional. Para que haya una vulneración del Art.6, debe demostrarse que la Ley No. 45-25 contradice específicamente disposiciones constitucionales.

11. Que, en varios sistemas constitucionales, la posibilidad de modificar leyes para mejorar la administración o la funcionalidad del Estado es vista como una expresión del principio de flexibilidad legislativa:

**POR TODAS LAS CONSIDERACIONES PRECEDENTEMENTE
EXPUESTAS, Y POR LAS QUEPUDIERAN SER INCLUIDAS POR
ESTE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, AMAPARADAS EN
EL PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD, TENEMOS A BIEN CONCLUIR
DE LA MANERA SIGUIENTE:**



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: ACOGER las conclusiones presentadas por el SENADO DE LA REPÚBLICA, sobre la acción directa de inconstitucionalidad interpuesto por ante ese honorable Tribunal Constitucional, por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu, por la alegada vulneración de la Constitución dominicana, en sus artículos 6, 7, 8, 112, 241, y 243.

SEGUNDO: RECHAZAR la presente acción directa en inconstitucionalidad, contra la ley No. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, por estar mal fundada y carecer de base constitucional pertinente.

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

B. Opinión de la Cámara de Diputados

Mediante escrito depositado ante la Secretaría General de este tribunal constitucional el treinta (30) de septiembre de dos mil veinticinco (2025), la Cámara de Diputados solicitó al Tribunal Constitucional pronunciar el rechazo de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu, por estimar que no se configuran ninguna de las infracciones constitucionales invocadas. Su opinión estuvo fundamentada en los siguientes argumentos:

3.- Alegada violación de la Ley núm. 45-25, que dispone la Fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, que crea la Secretaría de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, a los artículos 6, 7, 8, 112, 241 y 243 de la Constitución dominicana:

3.1.- De acuerdo con lo argumentado por el accionante, la norma en cuestión, al intervenir materias expresamente reservadas al rango orgánico por el artículo 112 de la Constitución: presupuesto, planificación e inversión pública, genera un vicio de procedimiento, al haberse tramitado como ley ordinaria sin la etiqueta de ley orgánica. Además, ignora el mandato sistémico de las leyes 496-06 y 498-06, que estructuraron un ministerio especializado e independiente para garantizar la calidad y la sostenibilidad del desarrollo, tal como exige la Estrategia Nacional de Desarrollo. Ahí, es donde, alegadamente, radica su inconstitucionalidad.

3.2. “Afirma, que para el Congreso Nacional aprobar las leyes orgánicas, necesita en ambas cámaras las 2/3 partes de los legisladores presentes, sin embargo, la norma impugnada fue aprobada de urgencia y tramitada como ley ordinaria, sin activar el régimen orgánico.

IV. - Rechazo de la acción:

4.- En el presente caso, el accionante pretende que ese Honorable Tribunal declare inconstitucional la Ley núm. 45-25, que dispone la Fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, por alegada vulneración a los artículos 6, 7, 8, 112, 241 y 243 de la Constitución dominicana:

4.1.- 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 ha denunciado el accionante, lo cual quedará explicado más adelante.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.2.- *Conviene precisar, que los argumentos promovidos por el accionante 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, aprobó la Ley núm. 45-25, la cual tiene por objeto la Fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo.*

4.3. *Tras evaluar, la denuncia de alegada inconstitucionalidad de la Ley núm. 45-25, no se ha podido comprobar que la misma sea contraria a los artículos 6, 7, 8, 112, 241 y 243, de la Constitución dominicana.*

4.4.- *Conviene aclarar, que el accionante en su instancia solo se limita a señalar que, supuestamente, la Ley núm. 45-25, al regular materia económica y tributaria, debió ser aprobada como una ley orgánica por el Congreso Nacional, y no tramitada como ley ordinaria, sin aportar las actas del trámite de aprobación de la misma en ambas cámaras, es decir, sin una base documental que soporten su denuncia de inconstitucionalidad, por tanto, la presente acción directa en inconstitucionalidad debe ser rechazada por ese Honorable Tribunal.*

V.- Trámite de aprobación de la Ley No.45-25:

5.- *Es conveniente destacar, que el trámite legislativo aplicado por la CÁMARA DE DIPUTADOS para aprobar la Ley núm. 45-25, atacada inconstitucionalidad, relativo a la formación y efecto de las leyes fue llevado cabo con estricto cumplimiento del procedimiento establecido en la Constitución dominicana.*

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PRIMERO: ACOGER la opinión presentada por la CÁMARA DE DIPUTADOS, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad, interpuesta por el señor WILKIN ANTONIO MORENO ABREU, contra la Ley núm. 45-25, que dispone la Fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, por alegada vulneración de los artículos 6, 7, 8, 112, 241 y 243 de la Constitución dominicana.

SEGUNDO: DECLARAR conforme con la Constitución, en cuanto al trámite de aprobación, la Ley núm. 45-25, por haberse llevado a cabo con estricto apego a la Carta Sustantiva del Estado.

TERCERO: RECHAZAR por carente de fundamentos constitucionales, la acción directa en inconstitucionalidad de la especie, por no observarse que la Ley núm. 45-25, sea contraria a los artículos 6, 7, 8, 112, 241 y 243 de la Constitución dominicana.

CUARTO: DECLARAR conforme con la Constitución la Ley núm. 45-25.

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

C. Opinión de la Procuraduría General de la República

Mediante escrito depositado ante la Secretaría General de este tribunal constitucional el primero (1^{ro}) de septiembre de dos mil veinticinco (2025), la procuradora general adjunta solicitó al Tribunal Constitucional pronunciar el rechazo de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu, por estimar que no se configuran ninguna de las infracciones constitucionales invocadas. Su opinión estuvo fundamentada en los siguientes argumentos:

Expediente núm. TC-01-2025-0037, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu contra la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado Economía, Planificación y Desarrollo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

IV.- DETERMINACIÓN PRECISA DE LOS CARGOS

4.1.- El TC ha establecido que uno de los presupuestos necesarios para la admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad es la debida precisión de los cargos alegados contra la pretendida inconstitucionalidad del acto o norma impugnado. Así, pues, los cargos formulados por el accionante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Esto significa que la infracción constitucional debe ser identificada en el escrito en términos claros y precisos (claridad) e imputable a la norma infraconstitucional objetada (certeza); y se debe argumentar en qué sentido el acto o norma cuestionado vulnera la Constitución (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales o referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia) [STC/OI 50/13 9.3 y STC/0567/19 10.5].

4.2.- Al examinar la instancia introductoria de la presente acción directa en inconstitucionalidad, se constata que este cumple con los presupuestos argumentativos de claridad, especificidad, y pertinencia requeridos para sustentar la imputación de la alegada infracción constitucional de la norma atacada. En efecto, el accionante expone las razones por las cuales considera que la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio Hacienda y el Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo, es contraria a la vinculando sus planteamientos con las disposiciones constitucionales que entiende vulneradas. De este modo, se satisfacen los requisitos exigidos para su admisibilidad en cuanto a la forma y para que el Tribunal pueda proceder al examen de fondo de la pretensión.

VI.- ANÁLISIS DE FONDO

4.1.- Sobre la alegada violación a la reserva de ley orgánica conforme al artículo 112 de la Constitución



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.1.1.- La parte accionante sostiene que la Ley núm. 45-25 incurre en un vicio de forma contrario al artículo 112 de la Constitución. Alega que dicha normativa regula materias expresamente reservadas al rango de ley orgánica — tales como el presupuesto, la planificación e inversión pública — y que, al haber sido tramitada bajo el procedimiento de ley ordinaria, carece de legitimidad formal requerida. Asimismo, argumenta que la ley desconoce el marco normativo preexistente constituido por las leyes núm. 496-06 y 498-06, los cuales establecieron un ministerio especializado e independiente para garantizar la calidad y sostenibilidad del desarrollo, en consonancia con los mandatos de la Estrategia Nacional de Desarrollo. En consecuencia, a su juicio, la norma impugnada vulnera la doctrina constitucional de reserva de ley orgánica, conforme a los precedentes TC/0767/24, TC/0765/24, Tc/0820/18.

*4.1.2.- Sobre esta primera cuestión debemos destacar que el artículo 112 de la Constitución dominicana enuncia que: **Leyes orgánicas**. Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras. (negritas y subrayados nuestro).*

4.1.3.- En virtud de lo anterior, resulta indiscutible que las reformas legales que tengan por objeto el régimen económico y financiero, como es el caso de la fusión del Ministerio de Hacienda con el Ministerio de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Económica Planificación y Desarrollo, requiere regulación se lleve a cabo por intermedio de una ley orgánica.

4.1.4.- Tal como quedó establecido en la parte in fine del artículo 112, se requiere del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras, sin otro requerimiento del constituyente en el ámbito formal, por lo que expondremos el proceso de votación y aprobación para que podamos determinar si se cumplió con este mandato constitucional.

4.1.5.- En la primera legislatura ordinaria del año 2025, el Senado de la República, celebró sesión ordinaria el jueves 22 de mayo, levantándose al efecto el Acta núm. 0048. En dicha sesión se sometió a votación electrónica la propuesta del senador Moisés Ayala Pérez, consistente en incluir en el Orden del Día y declarar de urgencia la Iniciativa núm. 006542025, correspondiente al Proyecto de ley que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, creando el Ministerio de Hacienda y Economía. La moción fue aprobada con 19 votos a favor de un total de 22 senadores presentes, quedando la iniciativa formalmente incluida en el Orden del Día y declarada de urgencia, según consta en el acta correspondiente (anexa).

4.1.6.- Como hemos expuesto precedentemente, para la aprobación de las leyes orgánicas se requiere el voto favorable de al menos las dos terceras partes de los legisladores presentes, es decir, en el caso concreto, un mínimo de 15 votos afirmativos sobre los 22 senadores asistentes. En consecuencia, al haberse alcanzado 19 votos a favor, la votación superó holgadamente el umbral constitucional requerido, garantizando así la validez formal del procedimiento legislativo 1.

4.1.7.- Por su parte, en la Cámara de Diputados se celebró la sesión extraordinaria núm. 46, el martes 15 de julio de 2025. Una vez



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

comprobado el quórum constitucional y reglamentario, el diputado presidente declaró formalmente abiertos los trabajos legislativos correspondientes a dicha sesión en el marco de la Primera Legislatura Ordinaria 2025.

4.1.8.- En el punto No. 8.1 de la agenda se conoció el Proyecto de ley que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, derogando la Ley núm.496-06, del 28 de diciembre de 2006, que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo. Dicho proyecto, propuesto por el Poder Ejecutivo, fue introducido por el Senado el 22 de abril de 2025 y aprobado el 22 de mayo del mismo año, siendo posteriormente depositado en la Cámara de Diputados el 26 de mayo de 20PS Durante su trámite, el proyecto fue incluido en múltiples órdenes del día, remitido a Comisión General Permanente de Administración Pública en la sesión No. 27, Ordinaria, del 28 de de2025. Con informe de la Comisión Permanente de Administración Pública y objeto de informe de comisión presentado el 24 de junio de 2025. Luego de sucesivos aplazamientos en varias sesiones ordinarias (núm. 35, 36, 38, 40, 41, 42 y 43), finalmente fue declarado de urgencia y aprobado en primera lectura con el informe de la referida comisión, en la sesión núm. 45 del 15 de julio de 2025.

4.1.9.- En la misma jornada, el presidente de la Cámara de Diputados propuso y sometió a votación la liberación de los tramites restantes para la aprobación del proyecto, moción que fue aprobada con 104 votos a favor y 02 diputados en contra de 106 presentes para esta votación.

4.1.10.- El asunto prosiguió: Diputado presidente Alfredo Pacheco Osoria: Aprobado. Someto a votación el proyecto dispone la fusión del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y deroga la Ley núm. 496-06, del 28 de diciembre de 2006, que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, ley orgánica, la someto a votación, 'sí' o 'no Estamos votando. Votación 026 (Se continúa la numeración del archivo de votación iniciado en la sesión ordinaria No. 45 de este día). Aquí se esclarece el hecho de que se discutió la aprobación de una ley orgánica.

4.1.11.- Sometido a votación el proyecto de ley, con su informe: APROBADO EN SEGUNDA DISCUSIÓN. 97 DIPUTADOS A FAVOR, 02 DIPUTADOS EN CONTRA DE 99 PRESENTES PARA ESTA VOTACIÓN. Mientras se votaba el diputado presidente Alfredo Pacheco Osoria dijo: "Como ley orgánica, con su informe debidamente aprobado por nosotros, ya, en la primera lectura... Diputado presidente Alfredo Pacheco Osoria:

"¡Terminó el tiempo, noventa y siete no es Perdón! Noventa y siete ', Aprobada, como ley orgánica. Entonces, ahora vamos a conocer de la estructura 10 y último punto de la tanda del día de hoy. Muchas gracias. Por favor, estos son cinco minutos y terminamos, la estructura 10.²

4.1.12.- De lo anterior, se infiere que la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Económica Planificación y Desarrollo, fue aprobada en ambas cámaras con más de las dos terceras partes de los miembros presentes una vez comprobado que existía quórum para sesionar, por lo que contrario a lo sostenido por la parte accionante, la referida ley fue aprobada mediante el procedimiento de ley orgánica de conformidad a la Constitución dominicana, por lo que no se advierte ningún vicio de forma o de competencia.

² Ver anexo 2: Cámara de Diputados de la República Dominicana Departamento de elaboración Sesiones Unidad de Transcripciones de Sesiones del Pleno debates de la sesión 46 extraordinaria de julio de 2025.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.- Sobre la alegada violación al contenido esencial de los artículos 241 y 243 de la Constitución

1.- El accionante establece que con la promulgación de la Ley núm. 45-25, se vulnera el contenido esencial de los artículos 241 y 243 de la Constitución, al colapsar el SNIP en Hacienda, se destruye el eje constitucional que articula la Estrategia Nacional de Desarrollo Plan Plurianual-Presupuesto.

4.2.2.- Al respecto, es menester recordar que los artículos 241 y 243 de la Constitución dominicana establecen principios fundamentales en materia de planificación y régimen tributario, esenciales para la organización del Estado y su desarrollo económico-social. El artículo 241 dispone que el Poder Ejecutivo, previa consulta al Consejo Económico y Social y a los partidos políticos, debe elaborar estrategias de desarrollo y planes nacionales plurianuales. La Ley 45-25 no elimina ni disminuye estas funciones; más bien, reorganiza y fortalece la capacidad institucional para cumplir con esos mandatos, unificando la rectoría en materia económica, financiera y de planificación bajo una única entidad, facilitando así el cumplimiento efectivo del marco constitucional.

4.2.3.- En cuanto al artículo 243, que impone principios que regulan el régimen tributario, asegurando equidad, justicia y eficiencia en la tributación, la Ley 45-25 no reduce ni restringe estos principios, sino que integra la planificación fiscal y económica para lograr una mejor coordinación de la política pública tributaria y financiera, fortaleciendo el Estado de Derecho económico sin afectar los derechos sustantivos de los contribuyentes o ciudadanos.

4.2.4.- El contenido esencial de estos preceptos radica en garantizar la planificación democrática, la consulta previa y la transparencia en la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

formulación de políticas públicas, así como el respeto riguroso a los principios tributarios que protegen los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, como ha ocurrido en la especie. Por ende, la Ley 45-25 busca articular de manera más eficiente la política fiscal con la planificación económica del Estado, consolidando ambas funciones en un solo ministerio. Esto promueve una administración pública más eficiente y sostenible, en línea con los principios constitucionales de buena administración, sostenibilidad fiscal y eficiencia en el uso de recursos públicos desnaturalizar las funciones establecidas en los artículos 241 y 243 que, de planificación y régimen tributario, respectivamente.

4.2.5- La ley, siendo una norma infraconstitucional, está supeditada a la Constitución. Su diseño responde a mejorar y modernizar la estructura estatal para cumplir funciones constitucionales, sin contradecir ni invadir el contenido esencial de los artículos 241 y 243. Cualquier acción estatal debe orientar sus procesos a la eficiencia y a la transparencia, principios que la norma atacada promueve.

4.2.6.- Por tanto, contrario a lo sostenido por el accionante la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Económica Planificación y Desarrollo, dentro de sus finalidades es responsabilidad del Estado implementar políticas públicas que promuevan la reestructuración y racionalización de los entes y órganos de la Administración Pública Central, dependientes del Poder Ejecutivo, con el objetivo de garantizar la satisfacción del interés general con eficacia, objetividad, igualdad, transparencia, y coordinación, reduciendo la burocracia y simplificando los procedimientos administrativos.³

³ Ver Informe Favorable al Proyecto de ley que dispone la Fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y deroga la Ley núm. 496-06, del 28 de diciembre de 2006, la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo. Por Cámara de Diputados de la Dominicana Comisión Permanente de Administración Pública.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.2.7.- Uno de los componentes básicos del Plan General para la Reforma y Modernización de la Administración Pública, conforme señala el artículo 2, literal b) del Decreto núm. 149-21, del 11 de marzo de 2021, que aprueba el Plan General para la Reforma y Modernización de la Administración Pública, presidido por el ministro de Administración Pública, es la "reestructuración de la Administración Pública Central, mediante la cual se persigue cumplir con los principios de racionalidad y eficiencia del cuerpo administrativo del Poder Ejecutivo, incluyendo la eliminación, fusión y reubicación de sus órganos y entes".⁴

4.2.8.- En el marco del proceso de reestructuración y racionalización de la Administración Pública Central, la integración orgánica y fusión de los ministerios de Hacienda y de Economía, Planificación y Desarrollo en un nuevo Ministerio de Hacienda y Economía permitirá robustecer la formulación, adopción, seguimiento, evaluación y control de las políticas, estrategias, planes generales, programas, proyectos y servicios en materia fiscal, económica y de planificación.

4.2.9.- La integración orgánica y fusión de los ministerios de Hacienda y de Economía, Planificación y Desarrollo promoverá un ejercicio más coordinado, homogéneo, eficiente y articulado de las funciones administrativas bajo su rectoría, en consonancia con los principios que rigen la organización y el funcionamiento de la Administración Pública y la actuación administrativa, de conformidad con lo dispuesto en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y el Plan General para la Reforma y Modernización de la Administración Pública.

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

⁴ Ver Decreto núm. 149-21, del 11 de marzo de 2021 que aprueba el Plan General para la Modernización de la Administración Pública



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ÚNICO: RECHAZAR la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu, en contra Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Económica Planificación y Desarrollo y deroga la Ley núm. 496-06, de fecha veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado, Planificación y Desarrollo, por no comprobarse que exista infracción constitucional en los términos de los artículos 6, 7, 8, 112, 241 y 243 de la Constitución dominicana.

D. Intervención voluntaria

El veintinueve (29) de septiembre de dos mil veinticinco (2025), el Ministerio de Hacienda y Economía depositó escrito respecto de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, y solicita que la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, sea declarada conforme con la Constitución. Para sostener sus pretensiones, argumenta, en síntesis, lo siguiente:

Inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad por la falta de Claridad

La acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa no expone de manera clara y precisa las supuestas violaciones constitucionales de la Ley 45-25. Esta no contiene los requisitos de claridad, certeza, especificidad y pertinencia. A continuación, analizaremos cada uno, brevemente, de cara a la acción directa de inconstitucionalidad:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- *Claridad: Las infracciones constitucionales no han sido identificadas en términos claros y precisos en el escrito. A pesar de que en el petitorio se indican los artículos constitucionales 6, 7, 8, 112, 241 y 243 como los que han sido violentados, en otras partes del escrito se mencionan artículos como el 242, 272 y 138, sin una explicación detallada y sin guardar una coherencia integral con el escrito.*
 - *Certeza: Las infracciones denunciadas no son imputables a las normas infraconstitucionales objetadas y no fueron vinculadas expresamente a las disposiciones atacadas. Muestra de esto es la supuesta violación del artículo 243 de la Constitución alegada por el accionante, sin siquiera explicar de qué manera entra en conflicto con la Ley 45-25. Más aún cuando se trata de una disposición que no se relaciona con la norma impugnada.*
 - *Especificidad: No se logró argumentar con claridad en qué sentido la ley cuestionada vulnera la Constitución de la República. El accionante realiza imputaciones generales en vez de argumentos precisos y que puedan explicar de manera elocuente cómo es que la Ley 45-23 vulnera la Constitución.*
 - *Pertinencia: Una gran parte de los argumentos invocados no son de naturaleza constitucional, sino más bien de cuestiones de mera legalidad. El accionante dedica gran parte de su escrito a explicar que la Ley 45-25 realiza una “derogación irregular” de las Leyes 496-06, 498-06 y 1-12, y cómo esto hace que la ley sea inconstitucional. Cuestión totalmente impertinente, pues el Tribunal Constitucional solo conoce de las infracciones constitucionales que pueda tener la norma atacada.*
- 35. A pesar de que en su escrito el accionante indica que plasmará de manera “concreta y específica” de qué forma la ley impugnada violenta la Constitución, este realiza una mezcla de argumentos legales y*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

supuestas infracciones constitucionales sin explicación clara de cómo la Ley 45-25 las materializa.

36. En suma, la instancia presentada por el accionante adolece de una manifiesta falta de coherencia y sistematicidad, pues mezcla alegatos constitucionales, argumentos de legalidad y consideraciones particulares sin orden lógico ni estructuración mínima, lo que dificulta incluso ejercer un adecuado derecho de defensa frente a los planteamientos formulados. Por lo que, en definitiva, la acción directa de inconstitucionalidad que ocupa el presente escrito de intervención voluntaria no cumple con el indispensable requisito de ser clara y precisa y deberá ser declarada inadmisibile por esta razón.

37. Sin perjuicio de lo anterior, para el improbable caso en que esta acción sea declarada admisible y en aras de garantizar la correcta solución del caso y salvaguardar la presunción de constitucionalidad de las leyes, pasaremos a examinar —a partir de los artículos invocados y en la medida de lo que pueda interpretarse de las argumentaciones esbozadas— las supuestas infracciones constitucionales invocadas, demostrando que la norma impugnada se ajusta a la Constitución de la República.

5.1 Sobre la supuesta violación al artículo 112 de la Constitución sobre leyes Orgánicas.

40. En primer lugar, procederemos a abordar el único aspecto procedimental atacado de la Ley 45-24; este es que la Ley 45-25 debió ser aprobada como una ley orgánica y no como una ley ordinaria, según las disposiciones del artículo 112 de la Constitución. Nos permitiremos transcribir nuevamente el contenido del artículo 112:

Artículo 112.- Leyes orgánicas. Las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza. Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.

41. Las leyes que regulan las materias indicadas en el artículo citado deberán contar con una mayoría calificada para su aprobación, es decir, las dos terceras partes de los legisladores y legisladoras presentes tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. Pero ¿cuáles son las materias que puntualmente señala el artículo 112 de la Constitución? (i) los derechos fundamentales, (ii) la estructura y organización de los poderes públicos; (iii) la función pública; (iv) el régimen electoral; (v) el régimen económico financiero; (vi) el presupuesto, planificación e inversión pública; (vii) la organización territorial; (viii) los procedimientos constitucionales; y (ix) la seguridad y defensa.

42. En este caso, la parte recurrente argumenta que la norma atacada debió ser aprobada como ley orgánica en razón de que en esta se intervinieron materias “expresamente reservadas al rango orgánico por el artículo 112 de la Constitución - presupuesto, planificación e inversión pública-”, y que se reestructuró “la rectoría de la planificación y del presupuesto”, derogando “de manera irregular” las leyes 496-06 y 498-06.

43. Lo primero que hay que decir en relación con las afirmaciones de la parte accionante que se citan en el párrafo que antecede es que es falso que la Ley 498-06 fuera derogada y que carece de sentido jurídico afirmar que la Ley 496-06 fuera derogada de manera irregular. Empecemos por lo relativo a la derogación presuntamente irregular de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Ley 496-06 que creó el MEPyD y para ello conviene que formulemos una pregunta simple: ¿por qué considera el accionante que se trata de una derogación irregular? La respuesta es que no lo sabemos porque, como ocurre a menudo en el escrito por el que se presenta la ADI que nos ocupa, se trata de una afirmación que no está acompañada de ninguna argumentación jurídica que le otorgue sustento.

44. Se trata, por tanto, de una afirmación que no cumple con al menos dos de los requisitos de admisibilidad establecidos mediante jurisprudencia firme por este tribunal: i) carece de especificidad, en el sentido en que no se argumenta “en qué sentido el acto o norma cuestionado vulnera la Constitución de la República”; y, ii) carece de pertinencia, porque las leyes que establecen los ministerios, los reforman o los eliminan, no están previstas como orgánicas ni por el artículo 112, ni por el artículo 134 constitucionales, pues “los argumentos invocados deben ser de naturaleza constitucional, y no legales o referidos a situaciones puramente individuales”.

45. El artículo 112 ya lo hemos citado. Veamos lo que prevé el artículo 234 de la CD, que es el texto con el que inicia el Capítulo II del Título IV de la Constitución dedicado al Poder Ejecutivo. Dicho artículo dispone lo siguiente: “Ministerios de Estado. Para el despacho de los asuntos de gobierno habrá los ministerios que sean creados por ley. Cada ministerio estará a cargo de un ministro y contará con los viceministros que se consideren necesarios para el despacho de sus asuntos” (énfasis nuestro). Como se aprecia, el texto no especifica la naturaleza de la ley por medio de la cual se crea un ministerio. Como constitucional a las leyes orgánicas, es necesario concluir que los ministerios son creados por leyes ordinarias.

46. Si son creados por leyes ordinarias, pueden ser reformados, suprimidos o reestructurados, dentro de la arquitectura funcional de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Administración Pública, mediante leyes también ordinarias. Por tanto, afirmar que la Ley 45-25 derogó de manera irregular la Ley 496-06, sin más, equivale a plantear un alegato de mera legalidad que no solo contraría el criterio de pertinencia que debe regir en cualquier alegato de inconstitucionalidad, tal y como se ha analizado, sino que desconoce la soberanía del legislador para adoptar y derogar una ley por otra, máxime cuando dicho proceso obedece a la intención de favorecer principios constitucionales como los de eficacia, cooperación y economía (artículo 138 constitucional).

47. La segunda cuestión que amerita ser expuesta es que, como ya hemos avanzado, es totalmente falso que la Ley 45-25 derogara la Ley 498-06 que regula el sistema nacional de planificación e inversión pública. Tres artículos contienen las disposiciones derogatorias prevista en la Sección III del Capítulo XI de la Ley 45-25. Veamos su contenido literal para dejar zanjada nuestra afirmación sobre la falsedad de la presunta derogación de la Ley 498-06.

Artículo 32.- Derogación. Esta ley deroga la Ley núm.496-06, del 28 de diciembre de 2006, que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo.

Artículo 33.- Derogaciones parciales de la Ley núm.6-06. Quedan derogados los artículos 10, 11 y 12 de la Ley núm.6-06, del 20 de enero de 2006, de Crédito Público. Derogaciones parciales de la Ley núm.494-06. Quedan derogados los artículos 5, 12, 13, 14 y el párrafo II del artículo 28 de la Ley núm.494-06, del 27 de diciembre de 2006, de Organización de la Secretaría de Estado de Hacienda.

48. Como se puede apreciar de la más simple lectura de los textos citados, la Ley 498-06 no fue objeto de derogación, ni parcial, ni total. Así que no sabemos de dónde saca el accionante su falso argumento.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

49. Llegamos a la tercera cuestión planteada por el accionante que merece ser respondida. Nos referimos a la afirmación según la cual la Ley 45-25 debió ser aprobada como orgánica porque en esta se intervinieron materias “expresamente reservadas al rango orgánico por el artículo 112 de la Constitución - presupuesto, planificación e inversión pública-”, y que se reestructuró “la rectoría de la planificación y del presupuesto”.

50. Se trata de una afirmación no solo equivocada en términos de los criterios de interpretación (no explicados por demás) del texto del artículo 112 constitucional. Se trata, además, de una afirmación contraria a sólidos criterios fijados mediante jurisprudencia constante por este honorable Tribunal Constitucional. Veamos de inmediato los argumentos que respaldan lo que acabamos de firmar.

51. Juzgando una cuestión relativa al carácter de las leyes de reforma tributaria, el Tribunal Constitucional ha distinguido entre las “leyes marco” que regulan el régimen económico y financiero, y las leyes de reforma tributaria de carácter temporal, reservando la condición de orgánicas solo a las primeras. Sostiene este tribunal que debe distinguirse entre las leyes marco respecto al régimen financiero que regulan el mismo conforme a los criterios establecidos en los artículos 217 al 251 de la Constitución, y las leyes de reforma o modificación, que de manera temporal y con un fin determinado, varían la presión tributaria, pero sin alterar el régimen económico y financiero, establecido en un primer término por la propia Constitución, y luego por estas leyes marco, a las que se refiere el artículo 112, al decir que “las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan (...) el régimen económico financiero (...). Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

52. Concluye el TC en la sentencia referida que al no tratarse la norma atacada de una ley que regule el régimen económico financiero (...) no se vulneró la Constitución al momento de conocerse la referida norma en las cámaras legislativas con la mayoría simple que exige el artículo 113. En tal sentido, tras haberse comprobado que se cumplió debidamente con el procedimiento legislativo, procede el rechazo del presente medio de inconstitucionalidad⁵.

53. En otras palabras, el TC ha considerado que las leyes que “por su naturaleza regulan (...) el régimen económico financiero” son las “leyes marco” de dicho régimen. Que, en consecuencia, es a estas, no a otras, a las que se refiere el texto del artículo 112 constitucional cuando habla de leyes orgánicas.

54. ¿Cuáles son esas “leyes marco” del régimen económico y financiero de que habla el TC? La respuesta se encuentra revisando inextenso el Título XI de la Constitución, que comprende sus artículos 217 al 251. Se trata, entre otras, de la Ley Monetaria y Financiera, que al tenor del artículo 232 exige un régimen de mayoría ultra calificada para su reforma; la que regula el régimen general del sistema tributario (Código Tributario) cuyos principios base están previstos en el artículo 243; la que regula la Cámara de Cuentas como órgano superior de control fiscal de los recursos públicos (artículo 250); la que regula el sistema único de contabilidad gubernamental (artículo 245), la Ley para regular el proceso de planificación e inversión pública (artículo 241), entre otras cuyo contenido no viene al caso.

55. Esa última Ley de Planificación e Inversión Pública mencionada, fue promulgada el 28 de diciembre de 2006 bajo el número 498-06, sobre la consideración, entre otras, de que en el país se requiere de un

⁵ Cfr. por todas las citas la Sentencia TC/0359/14, dictada el 23 de diciembre de 2014.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

marco legal moderno que regule en forma integral el proceso de planificación e inversión pública y que defina: el órgano técnico-político rector de dicho proceso y de las funciones asignadas al mismo; las unidades institucionales responsables de la planificación e inversión pública y de la reforma administrativa, en el ámbito de su competencia; y las instancias donde los diversos sectores representativos de las comunidades, puedan identificar las prioridades de desarrollo económico y social en el respectivo ámbito territorial.

56. El Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública creado por esta Ley es definido, por el párrafo de su artículo 1, como “el marco de referencia que orienta la definición de los niveles de producción de bienes, prestación de servicios y ejecución de la inversión a cargo de las instituciones públicas.”

57. En otras palabras, el argumento de que la Ley 45-25 requería ser aprobada por el régimen de mayoría propio de las leyes orgánicas bajo el supuesto de que regula la planificación e inversión pública deja de lado la existencia de una “ley marco” en esta, prevista constitucionalmente y dictada como tal -como se desprende del tenor literal de los textos arriba citados- por el Congreso Nacional. Y no toma en consideración que son las “leyes marco” relativas al régimen económico y financiero, que incluye la planificación y la inversión, las únicas que se reputan como leyes orgánicas al tenor de la interpretación que del tema ha venido haciendo el Tribunal Constitucional, en su condición de intérprete máximo de la Constitución.

58. La Ley 45-25 contiene la reestructuración de un ámbito ministerial de la Administración Pública, relativo a la hacienda pública y la economía en general, que no está previsto como parte de las materias



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para las que el artículo constitucional exige las mayorías calificadas propias de las leyes orgánicas.

59. En virtud de las consideraciones anteriores se puede concluir que, de la misma manera que el TC ha considerado que las leyes de reforma tributaria que no alteran el régimen económico y financiero son ordinarias, también tiene esta característica la Ley que, sin alterar el régimen de planificación e inversión pública, establece la reestructuración funcional de dos ministerios en aras de hacer más eficiente, eficaz y coordinado su trabajo en el ámbito de la hacienda pública. Pero hay algo más.

60. En relación con el argumento de que la ley atacada regula, además de la inversión pública, “el presupuesto”, lo primero que hay que decir es que el hecho de llevar a cabo la reestructuración de dos instituciones de la Administración Pública que juegan un papel importante en la materia de presupuestaria no convierte en orgánica la ley. En primer lugar, porque existe una “ley marco de presupuesto”, que es la que está revestida por esa condición. Y en segundo lugar, porque con ello se confunde el contenido material del marco normativo general que regula el presupuesto y la planificación e inversión pública, con la organización de las instituciones que contribuyen a convertir en políticas públicas ese marco normativo.

61. En adición a lo anterior, vale decir que el TC también ha considerado que la Ley de Presupuesto General del Estado que anualmente vota el Congreso Nacional tampoco es una Ley orgánica, sino una Ley ordinaria. Entre otras sentencias, en la TC/0001/15, dijo expresamente que el Poder Judicial y el Ministerio Público, en tanto que gozan de una especialización presupuestaria de origen orgánico-legal que no puede ser desconocida en la elaboración (Poder Ejecutivo) y aprobación (Poder Legislativo) del Presupuesto General del Estado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esas partidas, en consecuencia, solo podrían ser modificadas o derogadas por una ley de naturaleza orgánica y no por la ley ordinaria de presupuesto."

62. En conclusión, las únicas leyes orgánicas en materia presupuestaria son: i) la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público, número 423-06 y ii) las que especializan partidas presupuestarias para los órganos y poderes fundamentales del Estado, como el Poder Judicial y el Ministerio Público.

63. En adición a lo anterior, la afirmación de que la Ley 45-25 que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (en lo adelante "MEPyD") se trata de una ley que regula el presupuesto, planificación e inversión pública, es un grave error. Veamos el objeto de la Ley:

Artículo 1.- Objeto. Esta ley tiene por objeto disponer la reorganización y fusión del Ministerio de Hacienda con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana, instituir el Ministerio de Hacienda y Economía, para a los fines de asegurar la debida articulación entre las finanzas públicas y el sistema de planificación e inversión, en procura de garantizar la sostenibilidad y el desarrollo del país, en consonancia con los principios de eficiencia, eficacia y de buena administración pública.

64. Los artículos 3 y 4 continúan abordando sobre la fusión de los ministerios y las competencias asumidas:

Artículo 3. - Supresión del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). Se suprime el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) y sus atribuciones y competencias en materia de planificación, inversión pública y economía pasan al Ministerio de Hacienda y Economía.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 4.- Transferencia de competencias al Ministerio de la Presidencia. A partir de la entrada en vigencia de esta ley, las atribuciones y competencias que en materia de cooperación internacional, ordenamiento territorial y gestión de Asociaciones sin Fines de Lucro, eran responsabilidad del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) serán ejercidas por el Ministerio de la Presidencia.

65. Lo que busca la Ley 45-25 es fusionar dos ministerios con el fin de eficientizar las finanzas y el sistema de planificación e inversión pública, esto es muy distinto a regular el presupuesto, planificación e inversión como erróneamente sostiene el accionante. Para aclarar este punto, hagamos el símil con el concepto de regulación de derechos fundamentales, la cual es otra materia reservada a las leyes orgánicas. Cuando se habla de “regulación”, esto implica una afectación normativa a través de la cual se establecen modos, condiciones, formas y limitaciones-restricciones del ejercicio de los derechos, la cual se despliega a partir del contenido del derecho. La Ley 45-25 no establece condiciones, formas ni limitaciones en el presupuesto o la planificación ni inversión pública per se, sino que se limita a reorganizar la estructura de los órganos responsables de estas materias. Esto último no corresponde al ámbito de una ley orgánica.

66. La Ley 45-25 suprime el MEPyD traspasándole sus competencias al Ministerio de Hacienda y Economía, y por lo tanto reorganiza y enumera las funciones y atribuciones de este último, establece los viceministerios y las funciones de cada viceministro, y modifica algunas leyes adyacentes que de alguna forma eran impactadas por el MEPyD. Es decir, que la Ley 45-25 simplemente modifica y reorganiza la estructura del Ministerio de Hacienda y el MEPyD.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

67. *Algunas leyes que sí entrarían dentro de las materias que regulan el presupuesto o planificación e inversión pública y que sí deberían ser tramitadas como leyes orgánicas son la Ley 423-06 Orgánica de Presupuesto para el Sector Público y la Ley No. 498-06 de planificación e inversión pública. Estas dos normas sí regulan dichas materias y por lo tanto les correspondería, a partir de la Constitución del año 2010, la categoría de leyes orgánicas.*

68. *La parte recurrente también argumenta que “el presupuesto, la planificación y la inversión pública no solo requieren de ley orgánica: su separación funcional fue consagrada como garantía de desarrollo. Sustituir esa separación implica desnaturalizar el art. 112”. En primer lugar, la regulación del presupuesto, planificación e inversión pública es lo que requiere de una ley orgánica, pero no cualquier disposición normativa que pueda tocar de alguna manera las instituciones que intervienen con el presupuesto, planificación e inversión pública. Por otro lado, el artículo 112 no consagra ningún tipo de “separación funcional como garantía de desarrollo” de estas materias. Simplemente se establece cuál es el vehículo legislativo que debe adoptarse para su regulación.*

69. *Otro argumento presentado en función del artículo 112 de la Constitución es que, según el accionante, la Ley 45-25 reestructuró la rectoría de la planificación y del presupuesto e ignoró el mando sistémico de las leyes 496-06 que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo (SEEPYD) y 498-06 de planificación e inversión pública, derogándolas de manera irregular.*

70. *Lo primero que hay que indicar sobre esto es que el razonamiento conduce a una confrontación entre disposiciones legislativas, es decir, formula un planteamiento, por demás jurídicamente inadecuado, de una cuestión -enfaticamos- de mera legalidad. Como ha sostenido en*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisprudencia constante esta alta corte de la República, las cuestiones de mera legalidad escapan al control de constitucionalidad, por ser contrarias a la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, en la que la contrastación debe llevarse a cabo entre la Constitución y una norma infraconstitucional.

71. Sobre las acciones directas sustentadas en violaciones de normas que no tienen rango constitucional, en la sentencia TC/0574/19 esta alta corte estimó lo siguiente:

10.8. Resulta que los aspectos de mera legalidad escapan al ámbito constitucional, de modo que las pretensiones de la parte accionante en el sentido de que la Ley núm. 202-04, Sectorial de Áreas Protegidas, de treinta (30) de julio de dos mil cuatro (2004), es contraria a los artículos 544, 545, 546, y 2262 del Código Civil dominicano, ya que la contrariedad invocada por la parte accionante es en relación con una norma con inequívoco rango de ley, cuyo examen escapa al control reservado a este tribunal constitucional a través de la acción directa de inconstitucionalidad.

72. En definitiva, la Ley 45-25 no debía ser aprobada como ley orgánica por no ser una norma que regule ninguna de las materias establecidas en el artículo 112 de la Constitución dominicana.

5.2 Supuesta violación a los artículos 241, 242 y 243 de la Constitución sobre estrategia de desarrollo y principios del régimen tributario

73. La parte accionante indica en su instancia que es “imposible fusionar” o “suprimir” el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNIP), sin suprimir o reformar los artículos 112, 241 y 243 de la Constitución. En el acápite anterior nos encargamos del artículo 112 de la Constitución sobre leyes orgánicas, así como de algunos aspectos medulares del artículo 241, demostrando que la Ley 45-25 no los vulnera en ninguna manera. Ahora abordaremos otros



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aspectos relativos al artículo 241, al tiempo que nos ocupamos del 243 de la Constitución.

74. El artículo 241 de la Constitución establece que “El Poder Ejecutivo, previa consulta al Consejo Económico y Social y a los partidos políticos, elaborará y someterá al Congreso Nacional una estrategia de desarrollo, que definirá la visión de la Nación para el largo plazo. El proceso de planificación e inversión pública se registrará por la ley correspondiente”.

75. Según lo establecido en la acción directa de inconstitucionalidad que nos concierne, “al colapsar el SNIP (Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública) en Hacienda, se destruye el eje constitucional que articula la Estrategia Nacional de Desarrollo, Plan Plurianual, Presupuesto”, es decir el artículo 241 constitucional. Entendiendo además que la supresión del MEPyD “inserta la rectoría del SNIP dentro del SIAFE (Sistema Nacional de Administración Financiera), borrando la especialidad funcional consagrada tras la reforma de 2010 y la Ley 1-12 Estrategia Nacional de desarrollo 2030”.

76. Es absurda e infundada la idea de que la Ley 45-25 ha colapsado el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública. Esta idea parte de la premisa falsa de que la planificación tiene sentido en sí misma, de que funciona al margen de los aspectos materiales del régimen económico pasibles de ser organizados en un sistema de planificación. Y a esto subyace una lectura sesgada, parcial y asistemática de la Constitución.

77. Hay que recordarle al accionante que el Título XI de la Constitución, que es en el que aparece el artículo 241, tiene como objeto central de regulación el “Régimen Económico y Financiero” y el establecimiento y regulación general del órgano constitucional encargado del control y fiscalización interna: la Cámara de Cuentas.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

78. Hay que recordarle que los artículos 217 al 223 (ambos inclusive) ocupan el primer capítulo en la estructura del indicado Título XI. Dichos textos contienen los principios rectores del Régimen Económico, que van desde la orientación, el fundamento, los objetivos que procura, así como los medios más relevantes para su alcance. Solo a modo de ejemplo, los artículos 217 y 218 disponen lo siguiente:

Artículo 217.- Orientación y fundamento. El régimen económico se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano. Se fundamenta en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad.

Artículo 218.- Crecimiento sostenible. La iniciativa privada es libre. El Estado procurará, junto al sector privado, un crecimiento equilibrado y sostenido de la economía, con estabilidad de precios, tendente al pleno empleo y al incremento del bienestar social, mediante utilización racional de los recursos humanos disponibles, la formación permanente de los recursos humanos y el desarrollo científico y tecnológico.

79. En otras palabras, el sistema de planificación carecería de todo sentido si no fuera diseñado para viabilizar: el desarrollo humano como el propósito final del régimen económico, el crecimiento de la economía, la distribución de la riqueza, la equidad, la justicia social y la cohesión social y territorial, en un marco de igualdad de oportunidades, de crecimiento sostenible, de libre iniciativa privada, etc.

80. Hay que recordarle al accionante que todo lo demás tiene una relación directa con la Sección II del Capítulo I del Título XI constitucional, el cual está dedicado a régimen monetario y financiero. Que dicho régimen cuenta con la más importante pieza legislativa en el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ámbito económico, para su regulación: la Ley Monetaria y Financiera. Que dicha ley no fue objeto de la más mínima modificación. Debe saber el accionante que el Capítulo II del Título constitucional en comentario está dedicado a las finanzas públicas y que es dentro de ese Capítulo, específicamente en su Sección II, donde se dedican dos artículos al tema de la planificación, como la parte operativa del régimen del presupuesto y las finanzas públicas, tratados en capítulos y secciones anteriores, que a su vez integran el régimen económico constitucional.

81. La idea de que con la supresión del MEPyD y la inserción de “la rectoría del SNIP dentro del SIAFE (Sistema Nacional de Administración Financiera)” se está “borrando la especialidad funcional consagrada tras la reforma de 2010 y la Ley 1-12 Estrategia Nacional de desarrollo 2030” es, en el mejor de los casos un ejercicio de interpretación que no se corresponde en lo absoluto con la estructura del Título XI constitucional en comentario y, mucho menos, con la exigencia de interpretación sistemática que de dicha estructura se deriva.

82. Y no se corresponde porque, como ya se ha dicho, los artículos 241 y 242 constitucionales son los dedicados, en la Sección II, del Capítulo II, del Título XI, a la planificación, la cual se encuentra inserta en el Capítulo II cuyo acápite general reza: De las Fianzas Públicas. Por tanto, contrario a lo que sostiene el accionante, insertar “la rectoría del SNIP dentro del SIAFE (Sistema Nacional de Administración Financiera)”, es la forma más coherente de organizar legislativamente el orden de prelación en que el Título XI constitucional consagra los aspectos capitales del régimen económico y financiero. Pues la planificación lo es de ese régimen y, por tanto, lo lógico es que el sistema que la integra (SNPI) se encuentre inserta en el sistema nacional de administración financiera, que constituye, junto con el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sistema monetario, de presupuesto, y de los principios rectores del régimen económico, el objeto de esa planificación. Es un asunto de lógica elemental, pero, además, de interpretación de la Constitución de manera sistemática y coherente con el orden y los objetivos en que cada Título se desagrega.

83. El artículo 241 de la Constitución, no se ve en ninguna manera afectado por la Ley 45-25. Dicho artículo establece un mandato al Poder Ejecutivo de elaborar y someter una estrategia de desarrollo que se cumple independientemente de la fusión de los ministerios. Exista o no un Ministerio de Hacienda y un MEPyD, el mandato constitucional que da al presidente el artículo 241, debe ser cumplido. Por otro lado, el artículo indica que “El proceso de planificación e inversión pública se regirá por la ley correspondiente”; la frase de “la ley correspondiente” se refiere a la ley que en el momento rija el proceso de planificación e inversión pública. Esa ley es, de manera principal, la Ley núm. 498-06, del 28 de diciembre de 2006, de Planificación e Inversión Pública; la cual no ha sido derogada por la Ley 45-25, como ya se ha demostrado más arriba, a pesar de la falsa afirmación que en sentido contrario realiza el accionante sobre este particular.

84. En cuanto a la supuesta eliminación de “la especialidad funcional consagrada tras la reforma de 2010 y la Ley 1-12 Estrategia Nacional de desarrollo 2030”, no existe ninguna especialidad funcional dada al MEPyD, ni a ningún ministerio, en la Constitución del 2010. Además, argumentar que la eliminación del MEPyD colisiona con la Ley 1-12 de Estrategia Nacional de desarrollo 2030 es, además de incorrecto, un argumento de mera legalidad que no puede ser evaluado por este Tribunal Constitucional.

85. Sobre los artículos 242 y 243 de la Constitución, debemos decir que el recurrente no ha explicado, en lo más mínimo, de qué forma la Ley



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

45-25 colisiona con estos artículos. Por lo que, no se cumple con los parámetros de claridad, certeza, especificidad y pertinencia requeridos para admitir el control de constitucionalidad- como ya fue explicado en el acápite 2 de este escrito.

86. De hecho, el artículo 242 no se incluye en el petitorio de la acción, sino en el cuerpo de la instancia, por lo que formalmente no se está invocando su inconstitucionalidad. En todo caso, esta trata del Plan Nacional Plurianual a ser elaborado por el Poder Ejecutivo, elaboración que en ningún modo se ve afectada por la fusión de los ministerios en cuestión: “Artículo 242.- Plan Nacional Plurianual. El Plan Nacional Plurianual del Sector Público y sus correspondientes actualizaciones será remitido al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo, durante la segunda legislatura del año en que se inicia el período de gobierno, previa consulta al Consejo de Ministros, para conocimiento de los programas y proyectos a ejecutarse durante su vigencia. Los resultados e impactos de su ejecución se realizarán en un marco de sostenibilidad fiscal”. Ese plan lo debe remitir el Poder Ejecutivo al Congreso, sea que existan un Ministerio de Hacienda y un Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, o que las funciones y atribuciones de este último se hayan fusionado en un único Ministerio de Hacienda y Economía, como ha sucedido con la Ley 45-25. No hay manera de conectar su aprobación con el cese de la obligación presidencial de remitir al Congreso el indicado plan plurianual, que sería lo único que, en un terreno hipotético, podría llevar a un alegato de inconstitucionalidad.

87. Por otro lado, respecto del artículo 243 constitucional, al igual que sucede con el señalamiento de inconstitucionalidad de 6, 7, 8. entre otros, el accionante se contenta con eso: con un mero señalamiento. Debemos reiterar que no dedica una sola línea a explicar por qué



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

razones, de qué manera, resultado de qué interpretación, el artículo 243 constitucional es vulnerado por la Ley 45-25.

88. No obstante lo anterior, debemos precisar que se trata de todo lo contrario. La ley atacada está en estrecha consonancia con la Constitución por varias razones entre las cuales nos referiremos brevemente a dos. En primer lugar, el texto del indicado artículo 243 dispone lo siguiente: “Artículo 243.- Principios del régimen tributario. El régimen tributario está basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas”.

89. Por su parte, en el artículo 3 de la Ley 45-25 encontramos la siguiente disposición: “El Ministerio de Hacienda y Economía tendrá las siguientes atribuciones: 1. Dirigir la política fiscal global del gobierno y sus componentes: ingresos, gastos y financiamiento, garantizando que esta sea sostenible en el corto, mediano y largo plazo”. Este texto no es nuevo, sino que replica casi en términos exactos el artículo 3 de la Ley 494-06 que creó la Secretaría de Estado de Hacienda⁷ (énfasis nuestro).

90. ¿Cómo es posible que sea contraria a la Constitución una norma cuyo contenido no hace otra cosa que atribuir las facultades correspondientes, a un ministerio del Poder Ejecutivo, para convertir en políticas públicas los principios rectores del régimen tributario? Hay que recordar al accionante que a la lógica de la independencia y separación de poderes le es consustancial la de la colaboración armónica entre estos. Y que una de las formas típicas de esa colaboración se manifiesta con la función del Poder Ejecutivo de, fundamentalmente a través de los ministerios, de convertir en políticas públicas los mandatos de las normas que emanan del Poder Legislativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

91. *En segundo lugar, la garantía de sostenibilidad, a corto, mediano y largo plazo, de la política fiscal cuya dirección global está a cargo del Ministerio de Hacienda y Economía, es reiterada en el artículo 2.1 de la Ley 45-25 que le encomienda la misión de: “Elaborar y proponer al Poder Ejecutivo la política fiscal del gobierno, que comprende: los ingresos, los gastos y el financiamiento del sector público, así como conducir la ejecución y evaluación de la misma, asegurando la sostenibilidad fiscal en el corto, mediano y largo plazo, en el marco de la política económica del gobierno y de los lineamientos estratégicos que apruebe el Consejo de Ministros” (énfasis nuestro).*

92. *La misión atribuida por el artículo 2.1 antes citado, en lo relativo a la sostenibilidad fiscal, guarda una estrecha relación con lo que sobre el tema prevé el artículo 233 constitucional en materia presupuestaria: “Elaboración del presupuesto. Corresponde al Poder Ejecutivo la elaboración del proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, el cual contempla los ingresos probables, los gastos propuestos y el financiamiento requerido, realizado en un marco de sostenibilidad fiscal, asegurando que el endeudamiento público sea compatible con la capacidad de pago del Estado” (énfasis nuestro).*

93. *Llegados a este punto se impone la pregunta: ¿cuál es la institución responsable de la dirección del proceso de formulación anual del presupuesto general del Estado, en las condiciones que dispone el artículo 233 constitucional antes citado? El artículo 3 de la Ley 45-25, que contiene las atribuciones del Ministerio de Hacienda y Economía, en su numeral 5 nos da la respuesta con claridad meridiana: “Dirigir el proceso de formulación del presupuesto general del Estado y la coordinación de su ejecución, que comprende la programación de la ejecución y las modificaciones presupuestarias, así como su evaluación. Igualmente, dirigirá el proceso de aprobación de los presupuestos*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

anuales de las entidades que componen el sector público empresarial no financiero y el seguimiento de la ejecución de los mismos”.

94. Como se puede apreciar de lo hasta ahora dicho, no se trata solo de que el accionante no explica las razones por las que considera que la Ley 45-25 es contraria al artículo 234 constitucional. Es que está imposibilitado de respaldar en argumentos esa afirmación, pues las atribuciones que tanto en materia fiscal como presupuestaria le son conferidas el Ministerio de Hacienda y Economía no son más que el desarrollo y concreción de las previsiones constitucionales en estas materias. Este, como los anteriores y los subsiguientes señalamientos de inconstitucionalidad deberán ser rechazados en cuanto al fondo, si es que el tribunal no procede, como es de esperar, a declarar la inadmisibilidad de la acción por las razones más arriba apuntadas.

5.3 La norma impugnada no es contraria a los artículos 7 y 8 de la Constitución sobre el Estado Social y Democrático de derecho y la función esencial del Estado

95. Con relación a los artículos 7 y 8 de la Constitución, se ha argumentado que “El Estado Social y Democrático de Derecho exige gestión pública sujeta a principio de legalidad, transparencia y participación. La fusión concentra poder y suprime mecanismos de control, contrariando dichos principios”.

96. Los artículos 7 y 8 de la Constitución tratan del Estado Social y Democrático de derecho y de la función esencial del Estado, a saber:

Artículo 7.- Estado Social y Democrático de Derecho. La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 8.- Función esencial del Estado. Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.

97. Sobre el Estado Social y Democrático de Derecho y la función esencial del Estado esta alta corte ha indicado que:

jj. En un Estado Social y Democrático de Derecho, es función esencial la protección efectiva de los derechos de las personas, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva dentro de un marco tanto de libertad individual como de justicia social que sean compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas, lo cual es posible cuando se cuenta con una administración pública cuya actuación se encuentre sujeta a los principios de legalidad, eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad, coordinación⁶.

98. Por otro lado, sobre las responsabilidades de los ministros en el Estado Social y Democrático de Derecho, este Tribunal Constitucional ha considerado lo siguiente:

g) Este tribunal considera que, actualmente, de acuerdo con la esencia misma del Estado social y democrático de derecho que acoge nuestra Constitución, los ministros de Estado tienen la responsabilidad de organizar, administrar, despachar y responder con el mayor sentido de oportunidad todo lo que concierne a los asuntos y actos atinentes a sus carteras, atendiendo primordialmente a los elevados intereses

⁶ Tribunal Constitucional, Sentencia TC/203/13



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

generales de la nación y al más depurado espíritu de servicio en favor de la ciudadanía⁷.

99. La fusión del Ministerio de Hacienda y el MEPyD no violenta de ningún modo los artículos 7 y 8 de la Constitución. Pues, este cambio en la estructura organizativa del Poder Ejecutivo no afecta negativamente el respeto a la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos, ni ninguno de los preceptos que conforma un Estado Social y Democrático de Derecho según el artículo 7.

100. Al contrario, de una simple lectura de la Ley 45-25 es posible notar que el legislador trató de fusionar los dos ministerios con el fin de tener una Administración pública más eficiente y “orientada a la obtención de resultados en beneficio de la sociedad y del desarrollo nacional y local”. Además, la reorganización administrativa dispuesta en la Ley 45-25 responde precisamente a la función esencial del Estado dispuesta en el artículo 8 de la Constitución, en tanto procura dotar al Estado de una estructura institucional más coherente, capaz de optimizar la planificación y el manejo de los recursos públicos, en beneficio de toda la ciudadanía.

101. Por otro lado, el argumento del recurrente de que la fusión de los ministerios “concentra poder y suprime mecanismo de control” carece de sustento jurídico, pues, la reorganización ministerial no elimina los contrapesos previstos en la Constitución ni debilita la separación de poderes, sino que busca articular de manera más eficaz la gestión económica y de planificación.

⁷ Tribunal Constitucional, Sentencia TC/0071/13



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

102. En todo caso, la existencia de distintos ministerios para hacienda y planificación y desarrollo no constituye, por sí misma, una garantía de control democrático. Los mecanismos de control ya están previstos en la Constitución y leyes especiales, como lo son el control político ejercido por el Congreso Nacional a los ministros, el control externo ejercido por la Cámara de Cuentas, el control social derivado de la Ley 200-04 de libre acceso a la información pública y la Ley 107-13 sobre derechos de las personas en sus relaciones con la Administración, o el control judicial ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, entre otros. En fin, ninguno de estos controles ha sido suprimido o modificado por la Ley 45-25.

103. La Ley 45-25 no afecta ninguno de los principios que sustentan el Estado Social y Democrático de Derecho ni menoscaba la función esencial del Estado de proteger los derechos fundamentales, garantizar la dignidad humana y promover el bienestar general. De hecho, la reorganización ministerial de la Ley 45-25 busca fortalecer la capacidad de gestión de la Administración pública y permitir mayor coherencia en la planificación y administración financiera. En consecuencia, el alegato de que la Ley 45-25 contradice los artículos 7 y 8 de la Constitución debe ser rechazado, en tanto no existe contradicción alguna entre la reorganización ministerial establecida por el legislador y los fundamentos del Estado Social y Democrático de Derecho ni con la función esencial del Estado.

Conclusiones:

Por tales motivos, y por los que los honorables magistrados tengan a bien suplir con su elevado conocimiento jurídico y recto espíritu de justicia, las partes recurridas y el Ministerio de Hacienda y Economía, por intermedio de sus representantes legales, tiene a bien solicitar respetuosamente lo siguiente:



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como pedimento previo:

ÚNICO: Que en virtud de las razones expuestas en el acápite titulado Un encausamiento anómalo que amerita una necesaria cuestión preliminar, este honorable tribunal tenga a bien EXCLUIR de la presente acción directa de inconstitucionalidad a: el excelentísimo Presidente Constitucional de la República, Luis Rodolfo Abinader Corona, la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo (CJPE) y el Ministerio de Administración Pública (MAP).

De manera principal:

PRIMERO: ACOGER el presente escrito de intervención voluntaria, presentado por el Ministerio de Hacienda y Economía, en ocasión de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu, en contra de la Ley 45-25 que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y deroga la Ley núm. 496-06, del 28 de diciembre de 2006, que crea la Secretaria de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, por haber sido interpuesto de conformidad con la normativa vigente.

SEGUNDO: DECLARAR LA INADMISIBILIDAD de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu, en contra de Ley 45-25 que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y deroga la Ley núm.

496-06, del 28 de diciembre de 2006, que crea la Secretaria de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, por la falta de claridad y precisión en la instancia contentiva de la acción directa de inconstitucionalidad, y en consecuencia, DECLARAR conforme a la Constitución la Ley 45-25 que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Planificación y Desarrollo y deroga la Ley núm. 496-06, del 28 de diciembre de 2006, que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo.

De manera subsidiaria, en el improbable caso en que se declare la admisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad:

TERCERO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu, en contra de la Ley 45-25 que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y deroga la Ley núm. 496-06, del 28 de diciembre de 2006, que crea la Secretaria de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, y en consecuencia DECLARAR conforme a la Constitución la Ley 45-25 que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y deroga la Ley núm. 496-06, del 28 de diciembre de 2006, que crea la Secretaria de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, en virtud de los argumentos que se han desarrollado precedentemente CUARTO: En cualquiera de los casos, DECLARAR el presente procedimiento libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7, numeral 6, de la Ley No. 137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales de fecha 13 de junio de 2011.

6. Escrito de contestación a intervención voluntaria

Respecto de la intervención voluntaria presentada por el Ministerio de Hacienda y Economía, el accionante, señor Wilkin Antonio Moreno Abreu, depositó un escrito de contestación ante la Secretaría de esta sede constitucional el veintisiete (27) de octubre de dos mil veinticinco (2025), y a través del cual



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pretende sean rechazados cada uno de los argumentos de defensa presentados en la intervención voluntaria; para ello argumenta lo siguiente:

*III. Sobre la naturaleza de la Ley 45-25 y la reserva de ley orgánica
(Artículo 112 de la Constitución)*

Materia regulada por la Ley 45-25: La intervención voluntaria defiende que la Ley 45-25 fue válidamente tramitada como ley ordinaria, negando que debiera revestir rango orgánico. Este punto es medular en el debate, pues la acción directa de inconstitucionalidad se fundamenta precisamente en que la Ley 45-25 debió ser aprobada como ley orgánica y no lo fue, constituyendo ello un vicio de procedimiento legislativo de índole constitucional. Para analizar esto, resulta indispensable atender al contenido material de la Ley 45-25. Dicha ley dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) en una nueva entidad denominada Ministerio de Hacienda y Economía.

En consecuencia, concentra en un solo órgano funciones que antes estaban separadas: las atribuciones en materia de política fiscal, presupuestaria y financiera (propias de Hacienda) junto con las atribuciones de planificación e inversión pública (propias del MEPyD). La propia exposición pública del Poder Ejecutivo al promulgar la ley indicó que su objetivo es articular "de manera más eficiente la política fiscal y el sistema nacional de planificación e inversión pública", reorganizando las estructuras ministeriales consolidarlas en una "única entidad rectora en materia económica, financiera y de planificación" [81]. Estamos, por tanto, ante una norma que incide directamente en el régimen de planificación e inversión pública del Estado dominicano, además de reestructurar órganos de la Administración central.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reserva de ley orgánica en materia de planificación, presupuesto y organización estatal: El artículo 112 de la Constitución es claro al disponer que ciertas materias, por su naturaleza, están reservadas a leyes orgánicas. En enumeración no taxativa, la Constitución incluye entre esas materias: "los derechos fundamentales; la estructura y organización de los poderes públicos; la función pública; el régimen electoral; el régimen económico financiero; el presupuesto, planificación e inversión pública; la organización territorial; los procedimientos constitucionales; la seguridad y defensa; las materias expresamente referidas por la Constitución y otras de igual naturaleza". Además, establece que las leyes orgánicas requieren para su aprobación o modificación del voto de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras del Congreso. Es decir, la Constitución eleva a categoría orgánica (con exigencia de mayoría legislativa calificada), entre otros, todo lo relativo a presupuesto del Estado y al sistema de planificación e inversión pública.

Este mandato expreso no es opcional ni discrecional: el Congreso Nacional está obligado a respetar la reserva de ley orgánica en dichas materias, so pena de inconstitucionalidad por vicio en el procedimiento de formación de la ley. Desde una perspectiva doctrinal, ello refleja una relación de jerarquía material entre tipos de leyes: las materias reservadas a orgánica no pueden ser reguladas por ley ordinaria, creándose un deslinde competencial estricto entre una y otra.

En palabras de la doctrina española (aplicable mutatis mutandis a nuestro sistema), no se trata de que la ley orgánica sea "superior" en abstracto a la ordinaria, sino que cada una tiene sus ámbitos propios, y la ordinaria no puede inmiscuirse en el ámbito reservado a la orgánica.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Ley 45-25 debió ser orgánica y no cumplió el procedimiento del artículo 112: Aplicando lo anterior al caso sub judice, resulta indubitable que la Ley 45-25 recae sobre materias de rango orgánico. Por un lado, atañe a la "estructura y organización de los poderes públicos", al suprimir un Ministerio y fusionarlo con otro, reconfigurando la organización del Poder Ejecutivo. Por el otro (y más evidente aún), regula aspectos del "presupuesto, planificación e inversión pública", pues concentra la rectoría del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNIP) en el nuevo Ministerio de Hacienda y Economía, vinculándolo con las políticas macroeconómicas y fiscales.

En definitiva, la Ley 45-25 introduce cambios en el régimen económico-financiero del Estado (coordinación entre política fiscal y planificación) y en el régimen de planificación e inversión (órgano rector, competencias, etc.), materias todas comprendidas en la reserva orgánica del artículo 112. Pese a ello, la ley fue tramitada como ordinaria: no consta que se le diera el trato de ley orgánica en su proceso de formación legislativa. Muy al contrario, fue aprobada en el Congreso mediante el procedimiento de urgencia y con mayoría simple, según información pública disponible.

Esta situación es análoga a la que se presentó con la Ley 1-24 (que creaba la Dirección Nacional de Inteligencia), la cual fue declarada inconstitucional por este Tribunal en la Sentencia TC/0767/24 precisamente por haberse aprobado sin observar el procedimiento de ley orgánica exigido por la Constitución. En aquella ocasión, el Tribunal anuló la ley por vicio de forma, enfatizando que al no cumplirse los requisitos del artículo 112 (mayoría especial, etc.), la norma devino incompatible con la Constitución. De hecho, la sentencia TC/0767/24 determinó de modo tajante que la Ley 1-24 "



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

definitivamente no fue aprobada como orgánica" y que "no es ese el tratamiento legislativo que recibió.

Alcance del vicio de procedimiento legislativo: Importa subrayar que el vicio invocado no es meramente formal en sentido trivial, sino un quebrantamiento de la voluntad constitucional dirigida a reforzar el consenso en ciertas decisiones legislativas. La exigencia de mayoría calificada de 2/3 y la imposibilidad de conocer el proyecto en urgencia (con las dispensas de lectura que ello conlleva) tienen como fin garantizar mayor deliberación y acuerdo político en asuntos neurálgicos del Estado. Si el Congreso elude esas exigencias deliberadamente —como sucedió con la Ley 45-25—, se produce una lesión a los principios democráticos de formación de la ley. La supremacía de la Constitución (artículo 6) impone invalidar tales actos viciados para restablecer el respeto al procedimiento constitucional.

Adicionalmente, en materia financiera y de planificación, este requisito reforzado se vincula con el principio de legalidad y seguridad jurídica: los ciudadanos y los entes estatales tienen derecho a que cambios fundamentales en el manejo de las finanzas públicas y la planificación nacional se hagan con apego estricto al marco constitucional. Una ley ordinaria no puede modificar ni prevalecer sobre lo dispuesto para las leyes orgánicas en esas materias, tal como reitera la doctrina.

En síntesis, la Ley 45-25 está viciada de inconstitucionalidad por incompetencia del legislador ordinario para regular lo que solo podía regularse por vía orgánica. El vicio in procedendo es manifiesto y suficiente por sí mismo para ameritar la declaración de inconstitucionalidad de la norma impugnada.

(...)

IV. SOBRE LA SUPUESTA NO VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 112, 241, 243 Y OTROS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Violación del artículo 112 (rango orgánico) — recapitulación: Dado que el Ministerio de Hacienda incluye al propio artículo 112 entre los que, según afirma, no han sido violados por la Ley 45-25, conviene resumir brevemente por qué sí existe violación. Los párrafos anteriores han dejado establecido que la Ley 45-25 contradice frontalmente el artículo 112 de la Constitución, al regular materias reservadas a ley orgánica sin haber observado el procedimiento y la mayoría calificada requeridos.

Esto constituye una violación directa de la Norma Suprema. No se trata solo de un error formal subsanable, sino de una infracción material al orden jerárquico de competencias legislativas establecido por el constituyente. El Tribunal Constitucional, como garante de la supremacía constitucional (art. 184), tiene no solo la facultad sino el deber de anular leyes aprobadas con violación del artículo 112. De no hacerse, se crearía un peligroso precedente de relativización de la jerarquía normativa, debilitando la fuerza normativa de la Constitución. Reiteramos, apoyados en la jurisprudencia comparada, que la relación entre leyes orgánicas y ordinarias es de separación por razón de materia, lo que implica la incompetencia del legislador ordinario para entrometerse en materias orgánicas.

En consecuencia, la violación del artículo 112 por parte de la Ley 45-25 es patente y por sí sola la hace inconstitucional en su totalidad. Violación del artículo 241 (Estrategia Nacional de Desarrollo y planificación): El artículo 241 de la Constitución dispone que el Poder Ejecutivo, previa consulta al Consejo Económico y Social y a los partidos políticos, elabore y someta al Congreso Nacional una Estrategia Nacional de Desarrollo (END) de largo plazo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Este mandato constitucional se concretó en la Ley 1-12, que aprobó la END 2030, y se complementa con la existencia de un Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (creado por la Ley 498-06) encargado de articular las políticas de desarrollo con la ejecución presupuestaria. La correcta implementación del artículo 241 requiere, por tanto, instituciones especializadas y técnicamente sólidas dedicadas a la planificación estratégica del desarrollo, separadas de las funciones meramente financieras o fiscales.

Diversos expertos en políticas públicas han expresado preocupación en este sentido: señalan que la fusión podría subordinar la planificación estatal a criterios financieros cortoplacistas, "sin una visión integral del desarrollo nacional". En la práctica, la Ley 45-25 hace que los lineamientos de la Estrategia Nacional de Desarrollo y la planificación plurianual del Sector Público queden en manos de la misma institución encargada de cuadrar las finanzas año con año, lo cual puede traducirse en relegar las metas de desarrollo ante las presiones fiscales inmediatas.

La ausencia de un ente autónomo de planificación compromete la continuidad y objetividad técnica de la Estrategia de Desarrollo: la República Dominicana perdería el contrapeso institucional que aseguraba que las políticas de Estado se mantengan orientadas al largo plazo por encima del ciclo político o fiscal. Esto vulnera la letra y el propósito del artículo 241, que exige precisamente una visión de Nación a largo plazo consensuada y sostenida.

En suma, aunque la Ley 45-25 no deroga formalmente el artículo 241 ni la Ley 1-12, sí socava sus garantías de eficacia, al desarticular la estructura administrativa diseñada para su cumplimiento. Por tanto, se configura una violación indirecta pero real del artículo 241 de la Constitución, en la medida en que la ley impugnada impide o dificulta



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el logro del mandato de planificación estratégica participativa y permanente consagrado en dicho artículo.

Violación del artículo 243 (Principios del régimen tributario y financiero): El artículo 243 de la Constitución establece que el régimen tributario (y por extensión el régimen financiero público) se basa en principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad en la distribución de las cargas y los beneficios. Aunque pudiera parecer que la fusión de ministerios no toca directamente aspectos tributarios, sí tiene implicaciones importantes en la gestión financiera del Estado.

El principio de legalidad en materia financiera implica, entre otras cosas, respeto estricto a las competencias y procedimientos fijados por la Constitución para la creación, modificación y ejecución de las normas financieras. Como ya se expuso, la Ley 45-25 violó el principio de legalidad al ignorar el procedimiento orgánico requerido para una norma de reorganización fundamental del régimen económico-financiero y presupuestario.

Esto conlleva también una lesión al principio de equidad y justicia en el manejo de los recursos públicos: al concentrar en una sola entidad las decisiones sobre priorización de gastos (planificación de inversiones) y asignación de fondos (presupuesto), sin los debidos contrapesos, se arriesga la distribución equilibrada y justa de los recursos.

Esto robustece aún más la idea de que el vicio de procedimiento no es un tecnicismo, sino la violación de un mecanismo pensado para salvaguardar el interés público en materias neurálgicas. Por tanto, restablecer el régimen dual o, al menos, someter su eventual modificación a un debate orgánico adecuado, sería un efecto benéfico de acoger la presente acción de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por estas razones y las que son su elevado espíritu de justicia constitucional pudiere suplir, solicitamos, muy respetuosamente lo siguiente:

CONCLUSIONES:

PRIMERO: Rechazar la solicitud de exclusión de partes contenida en la intervención voluntaria del Ministerio de Hacienda y Economía, manteniendo en el expediente a todas las autoridades y partes originalmente intervinientes por ser ello ajustado a la ley y necesario para la debida sustanciación del proceso.

intervenientes por ser ello ajustado a la ley y necesario para la debida sustanciación del proceso.

SEGUNDO: Rechazar íntegramente los planteamientos de inadmisibilidad formulados por el citado Ministerio, confirmando que la acción directa de inconstitucionalidad es formal y sustancialmente admisible, al concurrir los presupuestos de competencia, legitimación e interés previstos en la Constitución y la Ley 137-11 para su conocimiento de fondo.

TERCERO: Desestimar cada uno de los argumentos de defensa en el fondo esgrimidos en la intervención voluntaria, por haber quedado demostrada su falta de fundamento jurídico. En particular, declarar que la Ley 45-25 sí vulnera el artículo 112 de la Constitución (por vicio en el procedimiento legislativo al omitir el trámite de ley orgánica), así como los artículos 241, 243 y demás disposiciones constitucionales pertinentes, conforme se ha expuesto en este escrito.

CUARTO: Acoger, por tanto, la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley núm. 45-25, en todos sus puntos petitorios. En consecuencia, declarar la Ley 45-25 no conforme con la Constitución de la República Dominicana y disponer su expulsión del ordenamiento



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídico dominicano, anulando todos sus efectos, por haberse promulgado en violación a la Constitución.

QUINTO: Evacuadas dichas declaraciones, proveer lo demás que en derecho proceda para hacer efectiva la decisión del Tribunal, incluyendo la eventual rehabilitación temporal del marco normativo previo (Ley 496-06, etc.) hasta tanto el legislador, si lo estima pertinente, conozca nuevamente la materia siguiendo el cauce constitucional debido.

7. Pruebas documentales

En el expediente relativo a la presente acción directa de inconstitucionalidad constan los documentos siguientes:

1. Instancia relativa a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu en contra de la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado Economía, Planificación y Desarrollo.
2. Oficio núm. PTC-AI-091-2025, expedido por la Presidencia del Tribunal Constitucional el ocho (8) de agosto de dos mil dos mil veinticinco (2025), recibido por la institución accionada el doce (12) de agosto de dos mil veinticinco (2025).
3. Oficio núm. PTC-AI-092-2025, expedido por la Presidencia del Tribunal Constitucional el ocho (8) de agosto de dos mil dos mil veinticinco (2025),



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recibido por la institución accionada el doce (12) de agosto de dos mil veinticinco (2025).

4. Oficio núm. PTC-AI-093-2025, expedido por la Presidencia del Tribunal Constitucional el ocho (8) de agosto de dos mil dos mil veinticinco (2025), recibido por la institución accionada el doce (12) de agosto de dos mil veinticinco (2025).

5. Escrito relativo a la opinión emitida por el Senado de la República ante la Secretaría General de esta sede constitucional el doce (12) de noviembre de dos mil veinticinco (2025).

6. Escrito relativo a la opinión emitida por Cámara de Diputados, depositado ante la Secretaría General de este tribunal constitucional el treinta (30) de septiembre de dos mil veinticinco (2025).

7. Escrito relativo a la opinión emitida por la procuradora general de la República, depositado ante la Secretaría General de esta sede constitucional el primero (1^{ro}) de septiembre de dos mil veinticinco (2025).

8. Escrito relativo a la intervención voluntaria depositada por el Ministerio de Hacienda y Economía depositado el veintinueve (29) de septiembre de dos mil veinticinco (2025) ante la Secretaría del Tribunal Constitucional.

9. Escrito de contestación contra la intervención voluntaria, suscrito por el accionante Wilkin Antonio Moreno Abreu y depositado por ante la Secretaría de esta sede constitucional el veintisiete (27) de octubre de dos mil veinticinco (2025).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Celebración de audiencia pública

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 de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, este tribunal procedió a celebrarla el doce (12) de noviembre de dos mil veinticinco (2025), a la cual comparecieron los representantes legales de la parte accionante, señor Wilkin Antonio Moreno; la Procuraduría General de la República, la Cámara de Diputados, el Senado de la República Dominicana y el Ministerio de Hacienda y Economía de la República Dominicana. Las indicadas partes presentaron sus conclusiones en dicha audiencia y el expediente quedó en estado de fallo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Competencia

Este 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 de dos mil once (2011).

10. Legitimación activa o calidad de la parte accionante

10.1. La legitimación activa o calidad ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como «la capacidad procesal que le reconoce el Estado a un



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes» (véase la Sentencia TC/0131/14).

10.2. En ese sentido, para accionar en inconstitucionalidad, tanto el artículo 185.1 de la Constitución de la República, como el 37 de la Ley núm. 137-11 disponen que las acciones directas solo podrán ser interpuestas «[...] 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 interés legítimo y jurídicamente protegido».

10.3. Conforme al criterio de este tribunal, se presume que una persona tiene interés legítimo y jurídicamente protegido cuando (1) una persona física goza de sus derechos de ciudadanía o (2) en el caso de personas jurídicas, cuando se estén constituidas y registradas conformes a las leyes aplicables.⁸ En el caso que nos ocupa, se verifica que el señor Wilkin Antonio Moreno cuenta con calidad o legitimación procesal activa para interponer la acción directa de inconstitucionalidad, en razón de que ostenta la nacionalidad dominicana y se encuentran en pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía.

11. Intervención voluntaria

11.1. Tal como hemos indicado, el veintinueve (29) de septiembre de dos mil veinticinco (2025), el Ministerio de Hacienda y Economía intervino voluntariamente respecto de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa.

⁸ Sentencia TC/0345/19: 8, literal o

Expediente núm. TC-01-2025-0037, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu contra la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado Economía, Planificación y Desarrollo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11.2. De conformidad con el artículo 19 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional, aprobado por el Pleno el diecisiete (17) de diciembre de dos mil catorce (2014),

[e]l interviniente es la persona física o jurídica que participa en un proceso en curso ante el Tribunal Constitucional, motivado por su interés personal o por el interés de una de las partes en dicha participación. En la primera hipótesis, se trata de una intervención voluntaria y, en la segunda, de una intervención forzosa.

11.3. La intervención voluntaria «se admite cuando la parte interviniente tiene algún interés en el resultado del proceso en curso, ante la posibilidad de que el resultado de la decisión se pueda ver afectados sus derechos e interés».⁹ Al tratarse de este tipo de intervención, aplican, entonces, las reglas que nuestro reglamento jurisdiccional traza en su artículo 20:

La intervención voluntaria se realizará mediante escrito motivado, que se depositará en la Secretaría del Tribunal Constitucional, acompañado de los documentos en los cuales se sustenta, si los hubiere. Dicho depósito se efectuará dentro de los diez (10) días calendarios, a pena de exclusión, contados a partir de la fecha de publicación de la referencia de los expedientes en el portal web del Tribunal Constitucional.

11.4. Al respecto, el expediente relativo a la acción directa de inconstitucionalidad fue publicado el dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinticinco (2025). Al haberse formalizado la intervención voluntaria el

⁹ Sentencia TC/0216/22.

Expediente núm. TC-01-2025-0037, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu contra la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado Economía, Planificación y Desarrollo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

veintinueve (29) de septiembre de dos mil veinticinco (2025), es decir, diez (10) días calendario a partir de la publicación del referido expediente, debe colegirse que el interviniente voluntario ejerció su derecho a tiempo, conforme a la norma.

11.5. En adición, este tribunal constitucional considera que el escrito que sostiene la intervención voluntaria está suficientemente motivado. En síntesis, el interviniente alega que, la Ley núm. 45-25 no afecta ninguno de los principios que sustentan el Estado social y democrático de derecho, ni menoscaba la función esencial del Estado de proteger los derechos fundamentales, garantizar la dignidad humana y promover el bienestar general. De hecho, la reorganización ministerial de la Ley núm. 45-25 busca fortalecer la capacidad de gestión de la Administración pública y permitir mayor coherencia en la planificación y administración financiera. En virtud de lo expuesto, examinaremos sus argumentos y pretensiones cuando nos refiramos al fondo del asunto.

12. Admisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

12.1. Antes de examinar el fondo de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa, se hace necesario que evaluemos si los argumentos que ha presentado el accionante están lo suficientemente motivados para ser contestados y si se ajustan a la naturaleza de este particular procedimiento constitucional. En ese sentido, el artículo 38 de la Ley núm. 137-11 requiere que el escrito que sostenga una acción directa de inconstitucionalidad exponga sus fundamentos «en forma clara y precisa».

12.2. Al respecto, en la Sentencia TC/0567/19, hicimos nuestro el criterio de la Corte Constitucional de Colombia contenido en la Sentencia C-353/98, de que



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el juicio de constitucionalidad de una norma requiere [,] como condición irredimible [...] determinar, mediante la exposición razonada y ponderada del concepto de la violación, si existe una oposición objetiva entre el contenido de la disposición enjuiciada y lo que dispone sobre ese particular la [C]onstitución política. Es como resultado de esa confrontación que el juez constitucional puede establecer si la norma acusada se somete o no al ordenamiento supralegal que se dice desconocido.

12.3. Asimismo, hicimos lo propio en la Sentencia TC/0150/13 con otro criterio de nuestro homólogo colombiano, contenido en la Sentencia C-987/05:

La Corte ha sistematizado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda y ha señalado que, sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además [,] el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no s[o]lo estar formulada en forma completa [,] sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (suficiencia).

12.4. Para resumir, nuestro precedente requiere que los argumentos vertidos por los accionantes (1) sean comprensibles, (2) recaigan o estén dirigidos a



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

verdaderamente atacar la disposición impugnada, (3) reflejen una relación de causalidad orientada a demostrar cómo la disposición impugnada vulnera la Constitución, (4) sean de índole constitucional y tengan un enfoque general, objetivo y abstracto, y (5) sean lo suficientemente coherentes y convincentes para generar una mínima y, por demás, razonable duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

12.5. Aclarado lo anterior, examinaremos los argumentos del accionante uno por uno. No obstante, precisamos desde ahora que cuando esta corte estime que algunos de los medios vertidos por el accionante deban ser descartados o desechados en esta fase, la decisión se tomará sin necesidad de hacerla constar en la parte dispositiva de esta sentencia, salvo cuando la acción sea enteramente inadmitida. En ese sentido, retendremos la admisibilidad solo respecto de los argumentos que, como veremos en lo adelante, sí superen esta etapa y que recaigan sobre la disposición que se señalará.

12.6. El señor Wilkin Antonio Moreno Abreu interpuso la presente acción directa mediante instancia primero (1^{ro}) de agosto de dos mil veinticinco (2025). Por medio de dicha instancia, solicita que se declare la inconstitucionalidad de la Ley núm. 45-25, por la supuesta afectación de los principios constitucionales de supremacía de la Constitución (artículo 6 Const.), Estado social y democrático de derecho (artículo 7 y 8 Const.), leyes orgánicas (artículo 112 Const.), estrategia de desarrollo (artículo 241 Const.), Plan Nacional Plurianual (art. 243 Const.), así como a las disposiciones contenidas en la Ley núm. 5-07, del Sistema Nacional de Administración Financiera (SIAFE); la Ley núm. 498-06, del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNIP), y la Ley núm. 1-12, de Estrategia Nacional de Desarrollo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12.7. En esencia, sustenta su petición en que, al promulgar la Ley núm. 45-25, derogar la Ley núm. 496-06 y reestructurar la rectoría de la planificación y del presupuesto, irrumpe en el bloque material protegido por el artículo 112 de la Constitución, por lo que —al decir del accionante— su aprobación con mayoría ordinaria y sin la etiqueta «orgánica» vulnera directamente ese diseño constitucional, y por vía de consecuencia, afecta de manera directa la estructura orgánica pre-consagrada.

12.8. En vista de lo analizado, el único medio de inconstitucionalidad elevado por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu que este tribunal sí considera suficientemente motivado se refiere a que la norma en cuestión, al intervenir materias expresamente reservadas al rango orgánico por el artículo 112 de la Constitución (régimen económico y financiero, presupuesto, planificación e inversión pública), genera un vicio de procedimiento, al haberse tramitado como ley ordinaria sin la etiqueta de ley orgánica. Y que, además, ignora el mandato sistémico de las leyes núm. 496-06 y 498-06, de Planificación e Inversión Pública, que estructuraron un ministerio especializado e independiente para garantizar la calidad y la sostenibilidad del desarrollo, tal como exige la Estrategia Nacional de Desarrollo. Ahí, es donde, alegadamente, radica su inconstitucionalidad.

13. Cuestiones previas: sobre la naturaleza de los vicios de constitucionalidad invocados por el accionante

13.1. Los indicados vicios han sido enunciados y definidos por las Sentencias TC/0274/13, TC/0415/15, TC/0421/23, TC/0445/24, TC/0560/25 y TC/0291/26, y son: a) vicios de forma o de procedimiento, generados al momento de la formación de la norma o acto estatal (decreto, reglamento, resolución u ordenanza), a falta de su aprobación o emisión de acuerdo con



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las disposiciones consagradas en la Constitución, los cuales causan una irregularidad que afecta irremediablemente la validez y constitucionalidad del precepto cuestionado; b) vicios de fondo, que afectan el contenido de la norma o acto impugnado, por colisionar con una o varias de las disposiciones de la carta sustantiva; c) vicios de competencia, suscitados cuando la norma o acto estatal ha sido aprobado por un órgano carente de facultad legal para hacerlo.

13.2. Al analizar la instancia presentada en la presente acción directa de inconstitucionalidad, se observa que el accionante invoca vicios de forma o de procedimiento, al plantear que la regulación contenida en la ley impugnada no corresponde a una ley ordinaria, sino a una ley orgánica, en los términos establecidos en el artículo 112 de la Constitución dominicana, por lo que, al haber sido sometida y aprobada fuera de dicho marco, deviene en inconstitucional.

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

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



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13.5. De hecho, el artículo 6 de la Ley núm. 137-11 delimita aún más la cuestión: menciona los escenarios en los cuales una norma, acto u omisión incurre en alguna infracción constitucional. Ese texto, sin más, dispone que

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

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

13.7. Así lo hemos juzgado al establecer que «la acción directa de inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infraconstitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución». ¹⁰ De ahí que, no resulta ajeno a este proceso de justicia constitucional que la fundamentación de las infracciones o violaciones constitucionales imputadas a las disposiciones en cuestión consistan en su

10 Sentencia TC/0150/13.

Expediente núm. TC-01-2025-0037, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu contra la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado Economía, Planificación y Desarrollo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

incompatibilidad con sus reglas de forma o procedimiento, así como con algunos valores y principios previstos en la Constitución.

13.8. Aclarado esto, nos referiremos al fondo de la acción directa de inconstitucionalidad que nos ocupa. Para tratar el asunto en un orden lógico, contestaremos, primero, si la Ley núm. 45-25 debía ser orgánica o no. Al tratarse de un aspecto de forma o procedimiento, la necesidad de abordar el resto de los medios de impugnación dependerá del resultado de dicho examen. Precisado esto, entremos, pues, en materia.

14. Análisis del fondo de la acción directa de inconstitucionalidad

14.1. Mediante la presente acción incoada por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu se pretende la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del 28 de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo, promulgada el veintiuno (21) de julio de dos mil veinticinco (2025). En apoyo a sus pretensiones, invoca las violaciones a los siguientes artículos de la Constitución: supremacía de la Constitución (artículo 6 Const.), Estado social y democrático de derecho (artículo 7 y 8 Const.), leyes orgánicas (artículo 112 Const.), Estrategia de desarrollo (artículo 241 Const.), Plan Nacional Plurianual (artículo 243 Const.); así como a las disposiciones contenidas en la Ley núm. 5-07, del Sistema Nacional de Administración Financiera (SIAFE); la Ley núm. 498-06 del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNIP), y la Ley núm. 1-12 de Estrategia Nacional de Desarrollo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14.2. En atención a las distintas categorías de los vicios denunciados, se iniciará con el análisis relativo a la alegada infracción del artículo 112 de la Constitución de la República. En este punto, procede precisar que la verificación en torno a si fue sometida y aprobada conforme al procedimiento constitucionalmente establecido impacta en la totalidad de dicha ley.

A. Sobre la alegada violación al artículo 112 de la Constitución dominicana

14.3. Para sustentar la indicada infracción constitucional, la parte accionante destaca que el artículo 112 señala las leyes orgánicas; y que su omisión activa una violación a la reserva de ley orgánica (vicio de procedimiento o forma), que genera inconstitucionalidad por materia reservada, y que, además, la Ley núm. 45-25, al derogar la Ley núm. 496-06 y reestructurar la rectoría de la planificación y del presupuesto, irrumpe en el bloque material protegido por el artículo 112; que su aprobación con mayoría ordinaria y sin la etiqueta «orgánica» vulnera directamente ese diseño constitucional; por vía de consecuencia, afecta de manera directa la estructura orgánica pre-consagrada.

14.4. Así mismo, agrega que, dado que el constituyente reconoció la naturaleza orgánica de estas materias por su trayectoria legislativa, cualquier reforma que las altere debe ostentar claramente la calidad de ley orgánica y cumplir con el quórum calificado y el procedimiento ordinario de doble lectura no abreviada.

14.5. En contraposición, la Procuraduría General de la República sostiene que

*mientras votaba el diputado presidente Alfredo Pacheco Osoria dijo:
Como ley orgánica, y que además, la Ley 45-25, que dispone la fusión
del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación*



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y desarrollo fue aprobada en ambas cámaras con más de las dos terceras partes de sus miembros, por lo que contrario a lo sostenido por la parte accionante, la referida ley fue aprobada mediante el procedimiento de ley orgánica de conformidad a la Constitución dominicana, por lo que no se advierte ningún vicio de forma o competencia.

14.6. Por otra parte, el Senado de la República ha expresado que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de la iniciativa de la citada ley no se incurrió en ninguna violación al procedimiento constitucional establecido; sin desarrollar ninguna otra consideración particular sobre el punto controvertido en torno al carácter orgánico u ordinario de la ley impugnada.

14.7. Sobre el particular, la Cámara de Diputados ha indicado que

el accionante en su instancia solo se limita a señalar que, supuestamente, la Ley 45.25, al regular materia económica y tributaria, debió ser aprobada como una ley orgánica por el Congreso Nacional, y no tramitada como ley ordinaria, sin aportar las actas del trámite de aprobación de la misma en ambas cámaras, es decir, sin una base documental que soporten su denuncia de inconstitucionalidad, por tanto, la presente acción directa en inconstitucionalidad debe ser rechazada por ese honorable tribunal, —sin desarrollar ninguna otra consideración particular sobre el punto controvertido en torno al carácter orgánico u ordinario de la ley impugnada.

14.8. Tal como lo precisa el artículo 76 de la Constitución, el Poder Legislativo está conformado por dos cámaras legislativas: el Senado y la Cámara de Diputados. Ambas integran el Congreso Nacional y su rol es vital. Una lectura



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de sus atribuciones, numeradas en los artículos 80, 83 y 93 de la Constitución, demuestra que el Poder Legislativo no solo tiene a su cargo la creación y modificación de las leyes, sino que, en honor al sistema de pesos y contrapesos o de balances y equilibrios, fiscaliza y controla al Poder Ejecutivo. Además, en la medida que está compuesto por diputados y senadores, lo hace en representación y en nombre del pueblo. Es, así, pues, que el Poder Legislativo crea las leyes, mientras que el Poder Ejecutivo, como se deduce de su nombre, debe ejecutarlas, esto es, cumplirlas y hacer cumplirlas. Dado el caso concreto, nos concentraremos, puntualmente, en la función legislativa, es decir, la de crear y modificar las leyes.

14.9. En el capítulo IV del título III de nuestra norma fundamental, relativo al Poder Legislativo, el constituyente se encargó de regular el procedimiento de formación de las leyes, así como sus efectos. En él incluyó todo lo relacionado a quiénes pueden iniciar el proceso de formación de las leyes, cómo deben ser discutidas y aprobadas en las cámaras legislativas, cómo deben ser las leyes promulgadas u observadas por el Poder Ejecutivo, cuándo entran en vigor, entre otros.

14.10. En ese capítulo, el constituyente también clasificó las leyes en tres tipos: ordinarias, de orden público y orgánicas. Las leyes de orden público (policía o seguridad) «obligan a todos los habitantes del territorio y no pueden ser derogadas por convenciones particulares». Así lo señala el artículo 111 de la Constitución. Se refiere a leyes que, por regular la convivencia social y la seguridad, deben ser cumplidas por todas las personas en todas las circunstancias. Esto significa que las personas no pueden, aun sea por común acuerdo, desconocerlas. Responden a un interés general que, va más allá de lo particular o privado.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14.11. Las leyes que regulan las materias indicadas en el artículo citado 112 de la Constitución las cuales, como hemos señalado anteriormente son: (i) los derechos fundamentales, (ii) la estructura y organización de los poderes públicos; (iii) la función pública; (iv) el régimen electoral; (v) el régimen económico financiero; (vi) el presupuesto, planificación e inversión pública; (vii) la organización territorial; (viii) los procedimientos constitucionales, y (ix) la seguridad y defensa.

14.12. Visto lo anterior, se colige que las leyes ordinarias son, pues, las que no son orgánicas; o, más bien, todas las leyes son ordinarias, al menos que regulen alguna de las materias que nuestra carta magna menciona en el artículo 112, en cuyo caso son orgánicas. Así, el artículo 113 se limita a precisar que «las leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara».

14.13. Es, pues, considerando lo anterior que este tribunal constitucional determina que la Ley núm. 45-25, independientemente de la mayoría con la que fue sancionada y de la materia que trate, definitivamente no fue aprobada como orgánica. No fue ese el tratamiento legislativo que recibió ni fue esa la intención del Congreso Nacional. Procede, entonces, contestar si, por los asuntos que regula, debió serlo.

14.14. De lo anterior, se advierte que las leyes que establecen los ministerios, los reforman o los eliminan, no están previstas como orgánicas ni por el artículo 112, ni por el artículo 134 de la Constitución. En ese sentido prevé el artículo



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

134¹¹ de la Constitución dominicana, que es el texto con el que inicia el capítulo II del título IV de la Constitución dedicado al Poder Ejecutivo.

14.15. Como se aprecia, el texto no especifica la naturaleza de la ley por medio de la cual se crea un ministerio, por lo que procede concluir que los ministerios son creados por leyes ordinarias, las cuales pueden ser reformadas, suprimidas o reestructuradas, dentro de la arquitectura funcional de la Administración pública, mediante leyes también ordinarias, por no formar parte del artículo citado.

14.16. Juzgando una cuestión relativa al carácter de las leyes de reforma tributaria, en el contenido de la Sentencia TC/0359/14 el Tribunal Constitucional distinguió entre las «leyes marco» que regulan el régimen económico y financiero, y las leyes de reforma tributaria de carácter temporal, reservando la condición de orgánicas solo a las primeras. Sostiene este tribunal que debe distinguirse entre las leyes marco respecto al régimen financiero que regulan el mismo conforme a los criterios establecidos en los artículos 217¹² al 251¹³ de la Constitución, y las leyes de reforma o modificación, que de manera temporal y con un fin determinado, varían la presión tributaria, pero sin alterar el régimen económico y financiero, establecido en un primer término por la propia Constitución, y luego por estas leyes marco, a las que se refiere el artículo 112, al decir que «las leyes orgánicas son aquellas que por su naturaleza regulan

¹¹ Artículo 134.- Ministerios de Estado. Para el despacho de los asuntos de gobierno habrá los ministerios que sean creados por ley. Cada ministerio estará a cargo de un ministro y contará con los viceministros que se consideren necesarios para el despacho de sus asuntos.

12 Orientación y fundamento. El régimen económico se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano. Se fundamenta en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad.

13 Consejo Económico y Social. La concertación social es un instrumento esencial para asegurar la participación organizada de empleadores, trabajadores y otras organizaciones de la sociedad en la construcción y fortalecimiento permanente de la paz social. Para promoverla habrá un consejo económico y social, órgano consultivo del Poder Ejecutivo en materia económica, social y laboral, cuya conformación y funcionamiento serán establecidos por la ley.

Expediente núm. TC-01-2025-0037, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu contra la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado Economía, Planificación y Desarrollo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) el régimen económico financiero (...)». Para su aprobación o modificación requerirán del voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en ambas cámaras.

14.17. Concluye el Tribunal Constitucional en la sentencia referida que al no tratarse la norma atacada de una ley que regule el régimen económico financiero

(...) no se vulneró la Constitución al momento de conocerse la referida norma en las cámaras legislativas con la mayoría simple que exige el artículo 113. En tal sentido, tras haberse comprobado que se cumplió debidamente con el procedimiento legislativo, procede el rechazo del presente medio de inconstitucionalidad.¹⁴

14.18. En otras palabras, el Tribunal Constitucional ha considerado que las leyes que «por su naturaleza regulan (...) el régimen económico financiero» son las «leyes marco» de dicho régimen. Que, en consecuencia, es a estas, no a otras, a las que se refiere el texto del artículo 112 constitucional cuando habla de leyes orgánicas.

14.19. Las «leyes marco» del régimen económico y financiero del que refiere esta sede constitucional se encuentran revisando inextenso el título XI de la Constitución, que comprende sus artículos 217 al 251. Se trata, entre otras, de la Ley Monetaria y Financiera, que al tenor del artículo 232 exige un régimen de mayoría ultra calificada para su reforma; la que regula el régimen general del sistema tributario (Código Tributario), cuyos principios base están previstos en el artículo 243; la que regula la Cámara de Cuentas como órgano superior de control fiscal de los recursos públicos (artículo 250); la que regula el sistema

¹⁴ Cfr. por todas las citas la Sentencia TC/0359/14, dictada el 23 de diciembre de 2014.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

único de contabilidad gubernamental (artículo 245), la ley para regular el proceso de planificación e inversión pública (artículo 241), entre otras cuyo contenido no viene al caso.

14.20. Esa última (Ley de Planificación e Inversión Pública) fue promulgada el veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006) con el número 498-06, sobre la consideración, entre otras, de que en el país se requiere de un marco legal moderno que regule en forma integral el proceso de planificación e inversión pública y que defina: el órgano técnico-político rector de dicho proceso y de las funciones asignadas al mismo; las unidades institucionales responsables de la planificación e inversión pública y de la reforma administrativa, en el ámbito de su competencia; y las instancias donde los diversos sectores representativos de las comunidades, puedan identificar las prioridades de desarrollo económico y social en el respectivo ámbito territorial.

14.21. El Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública creado por esta ley es definido, por el párrafo de su artículo 1, como «el marco de referencia que orienta la definición de los niveles de producción de bienes, prestación de servicios y ejecución de la inversión a cargo de las instituciones públicas».

14.22. En otras palabras, el argumento de que la Ley núm. 45-25 requería ser aprobada por el régimen de mayoría propio de las leyes orgánicas bajo el supuesto de que regula la planificación e inversión pública deja de lado la existencia de una «ley marco» en esta, prevista constitucionalmente y dictada como tal -como se desprende del tenor literal de los textos arriba citados- por el Congreso Nacional. Y no toma en consideración que son las «leyes marco» relativas al régimen económico y financiero, que incluye la planificación y la inversión, las únicas que se reputan como leyes orgánicas al tenor de la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interpretación que del tema ha venido haciendo el Tribunal Constitucional, en su condición de intérprete máximo de la Constitución.

14.23. La Ley núm. 45-25 contiene la reestructuración de un ámbito ministerial de la Administración pública, relativo a la hacienda pública y la economía en general, que no está previsto como parte de las materias para las que el artículo constitucional exige las mayorías calificadas propias de las leyes orgánicas.

14.24. En virtud de las consideraciones anteriores se puede concluir que, de la misma manera que el Tribunal Constitucional ha considerado que las leyes de reforma tributaria que no alteran el régimen económico y financiero son ordinarias, también tiene esta característica la ley que, sin alterar el régimen de planificación e inversión pública, establece la reestructuración funcional de dos ministerios en aras de hacer más eficiente, eficaz y coordinado su trabajo en el ámbito de la hacienda pública.

14.25. En relación con el argumento de que la ley atacada regula, además de la inversión pública, «el presupuesto», al igual que lo intervinientes voluntarios esta sede considera que, lo primero que hay que establecer es que el hecho de llevar a cabo la reestructuración de dos instituciones de la Administración pública que juegan un papel importante en la materia de presupuestaria no convierte en orgánica la ley. En primer lugar, porque existe una «ley marco de presupuesto», que es la que está revestida por esa condición, y en segundo orden, porque con ello se confunde el contenido material del marco normativo general que regula el presupuesto y la planificación e inversión pública, con la organización de las instituciones que contribuyen a convertir en políticas públicas ese marco normativo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14.26. Ahora bien, en la Sentencia TC/0767/24 el Tribunal Constitucional también fijó un criterio interpretativo importante sobre la reserva de ley orgánica, ya que en su contenido se indicó expresamente que no toda ley que tenga incidencia en derechos fundamentales debe considerarse orgánica, pues esta reserva debe interpretarse de forma restrictiva. En palabras de esa sentencia no se le puede atribuir el carácter de ley orgánica a una ley porque en su aplicación o interpretación tenga incidencia directa o indirecta con algún derecho fundamental, puesto que para considerarla ley orgánica su fin esencial debe ser la regulación de tales derechos fundamentales y no que contingentemente tengan alguna incidencia en ellos.

14.27. En ese sentido, la diferencia entre regular y organizar resulta determinante. Regular implica establecer el régimen jurídico de una materia como ocurre, por ejemplo, con leyes marco que fijan reglas estructurales del sistema financiero o del funcionamiento de la banca. En cambio, organizar se limita a distribuir funciones dentro de la administración pública. En el presente caso, la norma impugnada no establece un nuevo régimen jurídico en materia de planificación o del sistema económico-financiero del Estado, sino que simplemente dispone la fusión de dos ministerios y la redistribución de competencias administrativas. Por esta razón, no se trata de una regulación material de las materias reservadas por el artículo 112, sino de una medida de organización administrativa.

14.28. En adición a lo anterior, lo que procura la Ley núm. 45-25 es fusionar dos ministerios con la finalidad de eficientizar las finanzas y el sistema de planificación e inversión pública, esto es muy distinto a regular el presupuesto, planificación e inversión como erróneamente sostiene el accionante. Para aclarar este punto, hagamos el símil con el concepto de regulación de derechos fundamentales, la cual es otra materia reservada a las leyes orgánicas. Cuando



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se habla de «regulación», esto implica una afectación normativa a través de la cual se establecen modos, condiciones, formas y limitaciones-restricciones del ejercicio de los derechos, la cual se despliega a partir del contenido del derecho. La Ley núm. 45-25 no establece condiciones, formas ni limitaciones en el presupuesto o la planificación ni inversión pública per se, sino que se limita a reorganizar la estructura de los órganos responsables de estas materias. Esto último no corresponde al ámbito de una ley orgánica.

14.29. La Ley núm. 45-25 suprime el MEPyD traspasándole sus competencias al Ministerio de Hacienda y Economía, y, por lo tanto, reorganiza y enumera las funciones y atribuciones de este último, establece los viceministerios y las funciones de cada viceministro, y modifica algunas leyes adyacentes que de alguna forma eran impactadas por el MEPyD. Es decir, que la Ley núm. 45-25 simplemente modifica y reorganiza la estructura del Ministerio de Hacienda y el MEPyD.

14.30. En definitiva, contrario a los argumentos esgrimidos por el accionante, este tribunal constitucional concluye que la Ley núm. 45-25 no debía ser aprobada como ley orgánica por no ser una norma que regule ninguna de las materias establecidas en el artículo 112 de la Constitución dominicana.

14.31. La parte recurrente también argumenta que «el presupuesto, la planificación y la inversión pública no solo requieren de ley orgánica: su separación funcional fue consagrada como garantía de desarrollo. Sustituir esa separación implica desnaturalizar el artículo 112». En primer lugar, la regulación del presupuesto, planificación e inversión pública es lo que requiere de una ley orgánica, pero no cualquier disposición normativa que pueda tocar de alguna manera las instituciones que intervienen con el presupuesto, planificación e inversión pública. Por otro lado, el artículo 112 no consagra



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ningún tipo de «separación funcional como garantía de desarrollo» de estas materias. Simplemente se establece cuál es el procedimiento legislativo que debe adoptarse para su regulación.

14.32. Otro argumento presentado en función del artículo 112 de la Constitución es que, según el accionante, la Ley núm. 45-25 reestructuró la rectoría de la planificación y del presupuesto e ignoró el mando sistémico de las leyes núm. 496-06 y 498-06, derogándolas de manera irregular.

14.33. Sobre el particular, se verifica que el razonamiento vertido por el accionante es de mera legalidad, y que, conforme al criterio jurisprudencial reiterado por esta sede constitucional, escapa al control de constitucionalidad, por ser contrarias a la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, en la que la contrastación debe llevarse a cabo entre la Constitución y una norma infraconstitucional.

14.34. Sobre las acciones directas sustentadas en violaciones de normas que no tienen rango constitucional, en la Sentencia TC/0574/19 esta alta corte estimó lo siguiente:

Resulta que los aspectos de mera legalidad escapan al ámbito constitucional, de modo que las pretensiones de la parte accionante en el sentido de que la Ley núm. 202-04, Sectorial de Áreas Protegidas, de treinta (30) de julio de dos mil cuatro (2004), es contraria a los artículos 544, 545, 546, y 2262 del Código Civil dominicano, ya que la contrariedad invocada por la parte accionante es en relación con una norma con inequívoco rango de ley, cuyo examen escapa al control reservado a este tribunal constitucional a través de la acción directa de inconstitucionalidad.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

B. Inadmisibilidad de la acción en cuanto a las supuestas afectaciones de los artículos 6 y 243 de la Constitución

14.35. El Tribunal ha podido advertir la circunstancia de que en su escrito introductorio el accionante se limita simplemente a enunciar la inconstitucionalidad de la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado Economía, Planificación y Desarrollo, por alegadamente violar los artículos 6, 7 y 8 de la Constitución, sin especificar de manera concreta y específica en su escrito, de qué forma el texto legal denunciado vulnera la carta magna, ni cuáles son los argumentos constitucionales que justificarían una eventual declaratoria de inconstitucionalidad de dicha disposición, pues solo desarrollan la presunta violación de los artículos 6, 7, 8 de la Constitución de la República relativos a la supremacía de la Constitución, Estado social y democrático de derecho, así como a la función esencial del Estado, respectivamente.

14.36. Respecto a situaciones como la descrita, este tribunal ha establecido que la acción directa en inconstitucionalidad tiene como objeto sancionar infracciones constitucionales, es decir, la no conformidad por parte de normas infraconstitucionales en cuanto a su espíritu y contenido con los valores, principios y reglas establecidos en la Constitución; circunstancia, por demás, que debe quedar claramente acreditada o consignada dentro de los fundamentos o conclusiones del escrito introductorio suscrito por la parte accionante. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional comparada admite como requisito de exigibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad el señalamiento y justificación argumentativa de las normas constitucionales que resultan infringidas por el acto cuyo control abstracto o concentrado de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionalidad se reclama: la Corte ha sistematizado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda y ha señalado que, sin caer en formalismos técnicos...los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Constitución (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios, ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia).¹⁵

14.37. En el contexto de su acción, el accionante no hace una exposición o juicio de confrontación preciso de cómo las disposiciones de los referidos textos constitucionales son vulneradas por la ley de referencia o parte de ella. De ahí que no se revela una contradicción objetiva y verificable entre el contenido de alguna disposición legal y el texto constitucional, cuando es este el fundamento esencial impuesto por el legislador para decidir en materia de justicia constitucional, a partir de las disposiciones del artículo 6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, por lo que tal pedimento deviene inadmisibile.

C. En cuanto a la alegada vulneración a los artículos 7 y 8 de la Constitución

14.38. La fusión del Ministerio de Hacienda y el MEPyD no violenta de ningún modo los artículos 7 y 8 de la Constitución. Este cambio en la estructura organizativa del Poder Ejecutivo no afecta negativamente el respeto a la

¹⁵ Sentencia TC/0150/13, del 12 de septiembre de 2013.

Expediente núm. TC-01-2025-0037, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu contra la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado Economía, Planificación y Desarrollo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos, ni ninguno de los preceptos que conforma un Estado social y democrático de derecho según el artículo 7¹⁶ de la Constitución.

14.39. En la lectura de la Ley núm. 45-25 se puede contrastar que el legislador trató de fusionar los dos ministerios con el «propósito de tener una Administración pública más eficiente y orientada a la obtención de resultados en beneficio de la sociedad y del desarrollo nacional y local». Además, la reorganización administrativa dispuesta en la Ley núm. 45-25 responde precisamente a la función esencial del Estado dispuesta en el artículo 8 de la Constitución, en tanto procura dotar al Estado de una estructura institucional más coherente, capaz de optimizar la planificación y el manejo de los recursos públicos, en beneficio de toda la ciudadanía.

14.40. Por otro lado, el argumento del recurrente de que la fusión de los ministerios «concentra poder y suprime mecanismos de control» carece de sustento jurídico, pues, la reorganización ministerial no elimina los contrapesos previstos en la Constitución ni debilita la separación de poderes, sino que busca articular de manera más eficaz la gestión económica y de planificación.

14.41. En todo caso, la existencia de distintos ministerios para hacienda y planificación y desarrollo no constituye, por sí misma, una garantía de control democrático. Los mecanismos de control ya están previstos en la Constitución y leyes especiales, como lo son el control político ejercido por el Congreso Nacional a los ministros, el control externo ejercido por la Cámara de Cuentas,

16 Artículo 7.- Estado social y democrático de derecho. La República Dominicana es un Estado social y democrático de derecho, organizado en forma de república unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos.

Expediente núm. TC-01-2025-0037, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu contra la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado Economía, Planificación y Desarrollo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el control social derivado de la Ley núm. 200-04, de Libre Acceso a la Información Pública, y la Ley núm. 107-13, sobre los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración, o el control judicial ejercido por la jurisdicción contencioso-administrativa, entre otros. En fin, ninguno de estos controles ha sido suprimido o modificado por la Ley núm. 45-25.

14.42. La Ley núm. 45-25 no afecta ninguno de los principios que sustentan el Estado social y democrático de derecho ni menoscaba la función esencial del Estado de proteger los derechos fundamentales, garantizar la dignidad humana y promover el bienestar general. De hecho, la reorganización ministerial de la Ley núm. 45-25 busca fortalecer la capacidad de gestión de la Administración pública y permitir mayor coherencia en la planificación y administración financiera. En consecuencia, el alegato de que la Ley núm. 45-25 contradice los artículos 7 y 8 de la Constitución debe ser rechazado, en tanto no existe contradicción alguna entre la reorganización ministerial establecida por el legislador y los fundamentos del Estado social y democrático de derecho ni con la función esencial del Estado.

D. En cuanto al artículo 241 de la Constitución

14.43. La parte accionante indica en su instancia que es «imposible fusionar o suprimir» el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNIP), sin suprimir o reformar los artículos 112, 241 y 243 de la Constitución.

14.44. Según lo establecido en la acción directa de inconstitucionalidad que nos concierne, «al colapsar el SNIP (Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública) en Hacienda, se destruye el eje constitucional que articula la Estrategia Nacional de Desarrollo, Plan Plurianual, Presupuesto», es decir el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 241¹⁷ constitucional. Entiende, además, que la supresión del MEPyD «inserta la rectoría del SNIP dentro del SIAFE (Sistema Nacional de Administración Financiera), borrando la especialidad funcional consagrada tras la reforma de 2010 y la Ley núm. 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo 2030».

14.45. El artículo 241 de la Constitución no se ve en ninguna manera afectado por la Ley núm. 45-25. Dicho artículo establece un mandato al Poder Ejecutivo de elaborar y someter una estrategia de desarrollo que se cumple independientemente de la fusión de los ministerios. Exista o no un ministerio de Hacienda y un MEPyD, el mandato constitucional que da al presidente el artículo 241, debe ser cumplido. Por otro lado, el artículo indica que «el proceso de planificación e inversión pública se regirá por la ley correspondiente»; refiriéndose a la ley que en el momento rija el proceso de planificación e inversión pública. Esa ley es, de manera principal, la Ley núm. 498-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), de Planificación e Inversión Pública, la cual no ha sido derogada por la Ley núm. 45-25, como ya se ha demostrado más arriba, a pesar de la falsa afirmación que en sentido contrario realiza el accionante sobre este particular. De ahí que procede rechazar el presente argumento.

Esta decisión, aprobada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran los magistrados José Alejandro Ayuso y María del Carmen Santana de Cabrera, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figuran incorporados el voto salvado de la magistrada Alba Luisa Beard Marcos, el voto

¹⁷ «El Poder Ejecutivo, previa consulta al Consejo Económico y Social y a los partidos políticos, elaborará y someterá al Congreso Nacional una estrategia de desarrollo, que definirá la visión de la nación para el largo plazo. El proceso de planificación e inversión pública se regirá por la ley correspondiente».

Expediente núm. TC-01-2025-0037, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu contra la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado Economía, Planificación y Desarrollo.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disidente de la magistrada Army Ferreira y el voto salvado del magistrado Amaury A. Reyes Torres.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Wilkin Antonio Moreno Abreu contra la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado Economía, Planificación y Desarrollo, por haber sido interpuesta de conformidad con las normas que rigen la materia.

SEGUNDO: RECHAZAR en cuanto al fondo, la indicada acción directa de inconstitucionalidad y, en consecuencia, **DECLARAR CONFORME** con la Constitución de la República, Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, y deroga la Ley núm. 496-06, del veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006).

TERCERO: DECLARAR los procedimientos del presente proceso libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CUARTO: ORDENAR que la presente decisión sea notificada por Secretaría, a la parte accionante, señor Wilkin Antonio Moreno Abreu; a la Procuraduría General de la República; al Senado y la Cámara de Diputados de la República Dominicana, para los fines que correspondan; así como a la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, quien tiene a su cargo la Gaceta Oficial.

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

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

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADA
ALBA LUISA BEARD MARCOS

Con la consideración debida al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que sostuvimos en la deliberación, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y de las disposiciones del artículo 30, de la Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, presentamos un voto salvado, fundado en las razones que expondremos a continuación:

1. El proceso que dio lugar a la sentencia respecto a la cual ejercemos este voto tuvo su origen en la acción directa de inconstitucionalidad incoada contra de la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y deroga la Ley núm. 496-



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

06, de fecha veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado Economía, Planificación y Desarrollo. A continuación, se transcribe lo dispuesto en la referida disposición legal:

2. El accionante, señor Wilkin Antonio Moreno Abreu, solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad de las citada norma, alegando que resulta contraria a los principios constitucionales de supremacía de la Constitución, consagrados en el artículo 6 de la Constitución; el Estado Social y Democrático de Derecho, establecido en los artículos 7 y 8 de la Ley Sustantiva; a las disposiciones relativas a las Leyes orgánicas, previstas en el artículo 112 Constitucional; así como los mandatos constitucionales referentes a la Estrategia Nacional de desarrollo y al Plan Nacional Plurianual, contemplados en los artículos 241 y 243 de la Constitución. Asimismo, alegó la vulneración de las disposiciones contenidas en la Ley núm. 5-07, que crea el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAFE); Ley núm. 498-06, sobre el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNIP); Ley núm. 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo.

3. Respecto a tal impugnación, la mayoría calificada de este órgano de justicia constitucional decidió rechazar la acción directa de inconstitucionalidad de la especie, y declarar conformes con la Constitución la norma atacada, y entre otros motivos, estableció lo siguiente:

14.35. El tribunal ha podido advertir la circunstancia de que el accionante en su escrito introductorio, de fecha primero (1ro.) de agosto de dos mil veinticinco (2025), se limita simplemente a enunciar la inconstitucionalidad de la Ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y deroga la Ley núm. 496-06, de fecha veintiocho (28) de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado Economía, Planificación y Desarrollo, por alegadamente violar los artículos 6, 7 y 8 de la Constitución, sin especificar de manera concreta y específica en su escrito, de qué forma el texto legal denunciado vulnera la Carta Magna, ni cuáles son los argumentos constitucionales que justificarían una eventual declaratoria de inconstitucionalidad de dicha disposición, pues sólo desarrollan la presunta violación de los artículos 6, 7, 8 de la Constitución de la República relativos a la Supremacía de la Constitución, Estado social y Democrático de Derecho, así como a la Función Esencial del Estado, respectivamente.

14.37. El accionante, en el contexto de su acción, no hace una exposición o juicio de confrontación preciso de cómo las disposiciones de los referidos textos constitucionales son vulneradas por la ley de referencia o parte de ella. De ahí que no se revela una contradicción objetiva y verificable entre el contenido de alguna disposición legal y el texto constitucional, cuando es este el fundamento esencial impuesto por el legislador para decidir en materia de justicia constitucional, a partir de las disposiciones del artículo 6 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, por lo que tal pedimento deviene inadmisibile.

4. Vistas las motivaciones arriba transcritas, la cuota mayoritaria de los jueces de este Colegiado, consideró que el accionante se limitó a enunciar la inconstitucionalidad de la Ley núm. 45-25 por presuntamente violar los artículos 66, 7 y 8 de la Constitución.

5. A juicio de quien suscribe este voto salvado, la mayoría de juzgadores de este tribunal no debió declarar inadmisibile dicho argumento por falta de



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

especificidad y claridad, ya que, a nuestro modo de ver, basta con que el accionante invoque la norma constitucional que estime ha sido vulnerada para, aún de oficio, realizar un examen de la constitucionalidad de las normas impugnadas.

6. En el mismo orden de ideas, si bien el accionante se limita a invocar la violación de los artículos 6 y 243 de la constitución, entendemos que por el principio de oficiosidad este Tribunal Constitucional ha de suplir las motivaciones y razonamientos con el fin de que se pronuncie respecto a las referidas disposiciones en el marco de la acción directa de inconstitucionalidad objeto del presente voto salvado.

7. De conformidad con lo expuesto anteriormente, si bien coincidimos con lo decidido en el que se rechaza la acción directa de inconstitucionalidad y se declara conforme con la constitución la ley núm. 45-25, que dispone la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) y deroga la ley núm. 496-06, de fecha veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006), que crea la Secretaría de Estado economía, planificación y desarrollo, entendemos que el tribunal constitucional debió pronunciarse respecto a la violación de los artículos 6 y 243 de la Constitución invocada por el accionante, y no declarar dichos alegatos inadmisibles por no cumplir con el artículo 38 de la ley núm. 137-11.

8. En consecuencia, aunque el accionante no haya cumplido de manera eficiente con el nivel de claridad y precisión que prescribe el artículo 38 de la ley núm. 137-11. es deber del tribunal constitucional suplir los motivos y pronunciarse al respecto rechazando dichos alegatos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. En efecto, sobre esta última cuestión, esta juzgadora reitera su criterio expuesto en la Sentencia TC/0364/23, de fecha 7 de junio de 2023, por estar en desacuerdo con el juicio asumido por el voto mayoritario del pleno, en el sentido de que devienen inadmisibles las acciones directas de inconstitucionalidad que, alegadamente, no desarrollan argumentos suficientes para colocar a este órgano en condiciones de examinar la constitucionalidad de las normas impugnadas o carecen de la suficiente certeza, claridad, especificidad y pertinencia¹⁸.

10. Esto así en razón de que, para esta juzgadora basta con que la parte accionante invoque que la norma impugnada vulnera tal o cual principio constitucional para que este tribunal se encuentre en el deber de analizar la conformidad de las mismas con el texto sustantivo fundamental.

11. Y es que, en votos anteriores, quien suscribe ha abogado porque este Tribunal, como máximo intérprete de la Constitución, desempeñe su rol institucional asignado: conocer y decidir sobre la conformidad con la norma sustantiva de cada ley, reglamento, resolución, decreto, o acto emanado y dictado por cualquier autoridad pública, respecto a todo lo cual debe fungir esta corte constitucional como unificador y verificador de su apropiado fundamento jurídico.

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

¹⁸ Criterio sostenido por este tribunal en numerosas sentencias, tales como TC/0095/12, TC/0150/13, TC/0197/14 y TC/0359/14.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

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

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

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

14. Agregando esta juzgadora que, si esta corporación *“asume una misión de pedagogía constitucional al definir conceptos jurídicos indeterminados, resolver lagunas o aclarar disposiciones ambiguas u oscuras dentro del ámbito de lo constitucional”*, razonamiento *a fortiori*, con mayor razón lo debe hacer para determinar si una norma o acto emanado de los poderes públicos fue



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dictado contrariando la Constitución, aunque el accionante no plasme argumentos jurídicos suficientes o claros y precisos.

15. En síntesis, este tribunal está en el deber de examinar el fondo de una acción directa de inconstitucionalidad contra una norma vigente si el accionante invoca la vulneración de un principio o precepto constitucional, debiendo los jueces que lo componen suplir de oficio la supuesta o real carencia de argumentos claros, precisos, específicos y pertinentes de la instancia introductoria, y exponer las motivaciones jurídico- constitucionales por las que decide declarar conformes o no con la Constitución la ley o las normas impugnadas.

16. En nuestra opinión, la misión de este órgano de justicia constitucional de ser *“garante de la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales”*, que la propia Constitución le asigna, le obliga a examinar los méritos de toda acción directa interpuesta contra una norma infra constitucional, aunque la instancia introductoria no contenga las características de claridad, precisión, especificidad y pertinencia, debiendo bastar para ello que se invoque su no conformidad con algún principio o precepto del texto fundamental.

17. En efecto, es el artículo 184 de la Carta Magna que establece:

“Artículo 184.- Tribunal Constitucional. Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria.”

18. Pero si lo anterior no fuera suficiente, para justificar nuestra posición, la propia Ley 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece una serie de principios rectores que deben normar y seguir de guía para que este órgano fije su criterio en casos como el de la especie y cumpla cabalmente con su misión de servir de garante del principio de supremacía de la Constitución y de la efectividad de los derechos fundamentales, entre ellos los que destacamos a continuación, por ser los que entendemos aplican mejor al caso que nos ocupa:

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

1) Accesibilidad. La jurisdicción debe estar libre de obstáculos, impedimentos, formalismos o ritualismos que limiten irrazonablemente la accesibilidad y oportunidad de la justicia.

3) Constitucionalidad. Corresponde al Tribunal Constitucional y al Poder Judicial, en el marco de sus respectivas competencias, garantizar la supremacía, integridad y eficacia de la Constitución y del bloque de constitucionalidad.

4) Efectividad. Todo juez o tribunal debe garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales y de los derechos fundamentales frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, respetando las garantías mínimas del debido proceso y está obligado a utilizar los medios más idóneos y adecuados a las necesidades



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

concretas de protección frente a cada cuestión planteada, pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades.

5) Favorabilidad. La Constitución y los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados de modo que se optimice su máxima efectividad para favorecer al titular del derecho fundamental.

9) Informalidad. Los procesos y procedimientos constitucionales deben estar exentos de formalismos o rigores innecesarios que afecten la tutela judicial efectiva.

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

11) Oficiosidad. Todo juez o tribunal, como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente. (Subrayado nuestro)

19. Como puede apreciarse, es el principio de oficiosidad que establece que todo juez o tribunal, como garante de la tutela judicial efectiva, debe adoptar de oficio, las medidas requeridas para garantizar la supremacía constitucional y el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pleno goce de los derechos fundamentales, aunque no hayan sido invocadas por las partes o las hayan utilizado erróneamente.

20. Parecería que esta disposición del principio de oficiosidad entra en contradicción con el artículo 38, de la Ley 137-11, que sobre el procedimiento para el recurso de inconstitucionalidad y el acto introductivo, establece lo siguiente:

“Artículo 38. Acto Introductivo. El escrito en que se interponga la acción será presentado ante la Secretaría del Tribunal Constitucional y debe exponer sus fundamentos en forma clara y precisa, con cita concreta de las disposiciones constitucionales que se consideren vulneradas.”

21. No obstante, tal como hemos afirmado previamente, dicha disposición reafirma nuestro criterio en el sentido de que basta con que el accionante invoque la vulneración de un principio o cláusula constitucional para que este tribunal conozca del fondo de dicha instancia y supla de oficio las motivaciones y razonamientos que justifiquen una decisión que haga prevalecer el principio de supremacía constitucional.

22. Pero asumiendo que los fundamentos no cumplan con el nivel de claridad y precisión que se prescribe en el citado artículo 38 de la Ley 137-11, debe prevalecer en el ánimo de este Tribunal el deber de suplir de oficio tales carencias, en aplicación de los indicados principios de oficiosidad y favorabilidad arriba descritos.

Alba Luisa Beard Marcos, Jueza



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA
ARMY FERREIRA

1. Ejerciendo respetuosamente las facultades conferidas por los artículos 186¹⁹ de la Constitución y 30²⁰ de la Ley núm. 137-11, expreso mi voto disidente en la sentencia precedente, en la cual la mayoría del Pleno decidió rechazar la acción directa de inconstitucionalidad de la especie y, en consecuencia, declarar conforme con la Constitución la ley impugnada. Aclaro que mi disidencia tiene su origen en las múltiples incongruencias que contiene la decisión, al basarse en afirmaciones que, a mi entender, desvirtúan el análisis correcto de los temas manifestados en la especie.

Para explicar mi razonamiento, me permito especificar lo siguiente:

2. Lo primero es que la sentencia contiene una incongruencia en su desarrollo argumentativo en los párrafos 14.12, 14.13, 14.14, 14.15, 14.22, 14.23, 14.24 y 14.25 que resultan confusos y contradictorios, porque afirman lo siguiente:

«14.12. Visto lo anterior, se colige que las leyes ordinarias son, pues, las que no son orgánicas; o, más bien, todas las leyes son ordinarias, al menos que regulen alguna de las materias que nuestra Constitución menciona en el artículo 112, en cuyo caso son orgánicas. Así, el artículo 113 se limita a precisar que «las leyes ordinarias son aquellas

¹⁹Artículo 186. El Tribunal Constitucional estará integrado por trece miembros y sus decisiones se adoptarán con una mayoría calificada de nueve o más de sus miembros. Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada.

²⁰ Artículo 30.- Obligación de Votar. 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.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara».

14.13. Es, pues, considerando lo anterior que este tribunal constitucional determina que la Ley núm. 45-25, independientemente de la mayoría con la que fue sancionada y de la materia que trate, definitivamente no fue aprobada como orgánica. No fue ese el tratamiento legislativo que recibió ni fue esa la intención del Congreso Nacional. Procede, entonces, contestar si, por los asuntos que regula, debió serlo.

14.14. De lo anterior, se evidencia que, las leyes que establecen los ministerios, los reforman o los eliminan, no están previstas como orgánicas ni por el artículo 112, ni por el artículo 134 de la Constitución. En ese sentido prevé el artículo 134²¹ de la Constitución dominicana, que es el texto con el que inicia el Capítulo II del Título IV de la Constitución dedicado al Poder Ejecutivo, lo siguiente:

“Ministerios de Estado. Para el despacho de los asuntos de gobierno habrá los ministerios que sean creados por ley. Cada ministerio estará a cargo de un ministro y contará con los viceministros que se consideren necesarios para el despacho de sus asuntos”.

14.15. Como se aprecia, el texto no especifica la naturaleza de la ley por medio de la cual se crea un ministerio, por lo que procede concluir que los ministerios son creados por leyes ordinarias, las cuales pueden ser reformadas, suprimidas o reestructuradas, dentro de la

²¹ Artículo 134.- Ministerios de Estado. Para el despacho de los asuntos de gobierno habrá los ministerios que sean creados por ley. Cada ministerio estará a cargo de un ministro y contará con los viceministros que se consideren necesarios para el despacho de sus asuntos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

arquitectura funcional de la Administración Pública, mediante leyes también ordinarias, por no formar parte del artículo citado.

14.22. En otras palabras, el argumento de que la Ley 45-25 requería ser aprobada por el régimen de mayoría propio de las leyes orgánicas bajo el supuesto de que regula la planificación e inversión pública deja de lado la existencia de una “ley marco” en esta, prevista constitucionalmente y dictada como tal -como se desprende del tenor literal de los textos arriba citados- por el Congreso Nacional. Y no toma en consideración que son las “leyes marco” relativas al régimen económico y financiero, que incluye la planificación y la inversión, las únicas que se reputan como leyes orgánicas al tenor de la interpretación que del tema ha venido haciendo el Tribunal Constitucional, en su condición de intérprete máximo de la Constitución.

14.23. La Ley 45-25 contiene la reestructuración de un ámbito ministerial de la Administración Pública, relativo a la hacienda pública y la economía en general, que no está previsto como parte de las materias para las que el artículo constitucional exige las mayorías calificadas propias de las leyes orgánicas.

14.24. En virtud de las consideraciones anteriores se puede concluir que, de la misma manera que el Tribunal Constitucional ha considerado que las leyes de reforma tributaria que no alteran el régimen económico y financiero son ordinarias, también tiene esta característica la ley que, sin alterar el régimen de planificación e inversión pública, establece la reestructuración funcional de dos ministerios en aras de hacer más eficiente, eficaz y coordinado su trabajo en el ámbito de la hacienda pública.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14.25. En relación con el argumento de que la ley atacada regula, además de la inversión pública, “el presupuesto”, al igual que lo intervinientes voluntarios esta sede considera que, lo primero que hay que hay que establecer es que el hecho de llevar a cabo la reestructuración de dos instituciones de la Administración Pública que juegan un papel importante en la materia de presupuestaria no convierte en orgánica la ley. En primer lugar, porque existe una “ley marco de presupuesto”, que es la que está revestida por esa condición, y en segundo orden, porque con ello se confunde el contenido material del marco normativo general que regula el presupuesto y la planificación e inversión pública, con la organización de las instituciones que contribuyen a convertir en políticas públicas ese marco normativo».

Partiendo de lo anterior, entiendo que lo procedente, para determinar la existencia o no de una violación a la Constitución, es observar si el Congreso Nacional, atendiendo a la materia de que se trata (la fusión del Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo), actuó conforme a la regla prevista en el artículo 112 para la adopción de una ley orgánica. Al respecto, la propia sentencia señala que este requisito fue cumplido, pues dicha modificación fue aprobada con una mayoría superior a las dos terceras partes de los legisladores presentes, pero concluye diciendo que no era necesario una ley orgánica. Es decir, parecería suponer que para esa fusión era admisible de manera indistinta tanto una la ley ordinaria, como una ley orgánica, por lo que en este sentido no se mantuvo una línea clara.

Lo correcto era básicamente especificar que la materia regulada entra en el grupo de temas que exigen una ley orgánica. Luego hacer el ejercicio de comprobar que, aunque no se establece que es una ley orgánica en el nombre de la norma, en el procedimiento de aprobación llevado a cabo si respetó esa



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

naturaleza y, además, como punto más importante, es que fue aprobada con el quorum calificado para la aprobación de las leyes orgánicas.

3. En esa misma línea, existe una tensión entre el análisis y la conclusión relativa a la naturaleza de la ley. En los párrafos 14.13 y 14.14 se reconoce que la ley fue aprobada con mayoría calificada (lo que permitiría sostener que, materialmente, cumplió el estándar de ley orgánica), pero inmediatamente después se concluye que *«definitivamente no fue aprobada como orgánica»* porque no fue esa la *«intención del Congreso»*. Este razonamiento es problemático, a mi juicio, porque primero desconoce que el legislador si cumplió con el procedimiento para la aprobación de leyes orgánicas, y luego introduce un criterio de carácter subjetivo (*la intención del legislador*) para determinar la naturaleza de la ley, cuando en realidad el análisis constitucional debió realizarse desde una óptica objetiva y material, circunscrito a si la norma regula materias establecidas en el artículo 112 constitucional y si cumplió el procedimiento agravado, no así un análisis subjetivo sobre la supuesta intención del legislador.

4. Asimismo, estimo que esta sentencia incurrió en una reducción excesiva del alcance del artículo 112 de la Constitución al sostener que únicamente las *«leyes marco»* del régimen económico-financiero pueden ser consideradas orgánicas. Esta interpretación, basada en la Sentencia TC/0359/14, se aplica de manera rígida y generalizada, sin considerar que el propio texto constitucional no limitó expresamente la categoría de leyes orgánicas a ese tipo de normas. El error en el que a mi entender se incurrió es convertir un criterio jurisprudencial contextual en algo absoluto, lo cual es riesgoso y puede llevar a excluir indebidamente normas que, por su impacto estructural en la planificación o el presupuesto, sí podrían requerir un tratamiento orgánico.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Otro problema de fondo es que se incurrió en una especie de subestimación del impacto material de la ley objeto de análisis. Obsérvese que la sentencia insiste en que la Ley núm. 45-25 «*solo organiza*» y no «*regula*», pero no analiza con la profundidad que amerita el control concentrado de constitucionalidad sobre si la reorganización institucional puede tener efectos sustantivos sobre el funcionamiento del sistema de planificación e inversión pública. Esta distinción entre «*organizar*» y «*regular*» se presenta como clara y tajante, cuando en la práctica puede ser distinto, ya que una reestructuración institucional podría generar cambios en la estructura que impacten las competencias y mecanismos de decisión, lo que eventualmente incidiría en el contenido material de las políticas públicas. El error principal que advierto es que se asumió que toda reorganización es neutra desde el punto de vista constitucional, sin pasar por un análisis constitucionalmente riguroso que lo demuestre, que a mi juicio, pudo haberse hecho.

6. De igual manera, la sentencia exhibe una visión muy formalista del control concentrado de la constitucionalidad, especialmente en los párrafos 14.33 y 14.34, donde descarta ciertos argumentos por considerarlos de «*mera legalidad*». Sobre esto, entiendo que, si bien el Tribunal Constitucional no está llamado a observar la legalidad, el análisis omite que ciertas valoraciones legales pueden tener relevancia constitucional indirecta, como ocurre cuando, por ejemplo, se impactan principios como la seguridad jurídica, la coherencia normativa o la interdicción de la arbitrariedad. El rechazo automático de estos argumentos sin explorar su posible dimensión constitucional debilita el análisis.

7. Igualmente, advierto que la mayoría de mis pares hizo un uso o aplicación incompleta de la Sentencia TC/0767/24, pues, aunque cita correctamente el criterio de interpretación restrictiva de la ley orgánica, lo utiliza de manera unilateral, solo para descartar la necesidad de ley orgánica, sin ponderar si, en este caso concreto, la incidencia de la norma sobre planificación, presupuesto o



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inversión pública podría ser lo suficientemente intensa como para justificar una excepción. Es decir, se usa el precedente como una regla cerrada, sin realizar un ejercicio de ponderación o adaptación al caso.

8. Otro error de importancia se revela en la afirmación categórica de que la ley impugnada no afecta en absoluto los artículos 7 y 8 de la Constitución. Esto lo compruebo porque el texto concluye que no hay ninguna vulneración porque la reorganización busca eficiencia, pero no analiza críticamente el argumento del accionante sobre la concentración de poder. Aunque este argumento pueda considerarse débil, creo que se debió examinar si la fusión podría generar riesgos para el equilibrio institucional o los mecanismos de control. El problema no radica en la conclusión, que a mi juicio no es incorrecta, aquí el tema es que la falta de análisis dedicado y profundo deja la impresión de que se trata de una respuesta apresurada y por lo tanto le resta certitud a la conclusión.

9. En lo relativo al artículo 241, la sentencia hace una simplificación del problema constitucional invocado, pues afirma que el mandato de planificación se cumple *«independientemente de la fusión de los ministerios»*, pero no examina si la estructura institucional influye en la calidad, independencia o eficacia de ese proceso. La Constitución no solo impone obligaciones formales (como elaborar una estrategia), sino que también puede implicar exigencias implícitas del diseño institucional constitucionalmente adecuado y al no hacerlo se incurrió en una reducción del análisis al plano meramente formal.

10. En suma, todo lo anterior me lleva a concluir que la sentencia objeto del presente voto incurrió en una contradicción metodológica insalvable al reconocer, por un lado, que la Ley núm. 45-25 fue aprobada con la mayoría calificada exigida por el artículo 112 de la Constitución a las leyes orgánicas, pero, por otro lado, le niega tal naturaleza sobre la base de un criterio estrictamente subjetivo, como lo es la supuesta *«intención del legislador»*. Este



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

razonamiento no solo desatiende el carácter objetivo y material que debe regir el control de constitucionalidad, sino que también desnaturaliza el sistema de fuentes diseñado por el constituyente, en el que la calificación de una ley no depende de su denominación o de elementos accidentales del procedimiento, sino de la materia que regula y del cumplimiento de las exigencias constitucionales para su aprobación.

11. Aceptar que la naturaleza de una ley orgánica pueda quedar supeditada a su *nomen iuris* o a la forma en que fue presentada o convocada implica abrir la puerta a una relativización de la supremacía constitucional, permitiendo que el legislador, mediante omisiones formales, eluda las garantías reforzadas que el propio texto constitucional ha previsto para determinadas materias especialmente sensibles. Un enfoque de esta naturaleza no solo resulta incompatible con el principio de rigidez constitucional, sino que también debilita la seguridad jurídica y favorece interpretaciones que pueden vaciar de contenido las reservas materiales establecidas en el artículo 112.

12. Por consiguiente, lo constitucionalmente relevante en el presente caso no es cómo el Congreso Nacional denominó la ley, tampoco cuál fue su intención declarada, sino si, en términos objetivos, la norma regula materias propias de ley orgánica y si fue aprobada conforme al procedimiento agravado previsto para estas. Esto, sumado a las incongruencias advertidas me impiden adherirme a su razonamiento, en la medida en que se aparta de una interpretación material, coherente y sistemática del orden constitucional, misma que de haberse hecho, hubiera respaldado constitucionalmente la conclusión a la que se arribó. Dicho en otras palabras, a mi juicio, se pudo pronunciar la conformidad de la norma por medio de un análisis constitucional riguroso.

Army Ferreira, jueza



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
AMAURY A. REYES TORRES

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), aunque concurrimos con el dispositivo, salvamos nuestro voto respecto a los párrafos 14.10 al 14.12, párrafos 14.19 al 14.21; al párrafo 14.24 y al párrafo 14.26.

Primero, la clasificación de las «leyes» propuesta es muy restrictiva, dejando fuera otras categorías como leyes que no pueden ser observadas, así como leyes que requieren un cuórum agravado debido a su matrícula (erróneamente llamadas súper orgánicas); de modo que debe ser considerado descriptivo. Segundo, las leyes orgánicas no son aquellas que no son ordinarias, ni viceversa, sino aquellas que: (1) tiene como objeto una o varias de las materias indicadas, así como aquellas de igual naturaleza o identificadas como tales por la Constitución; y (2) sometido al cuórum de aprobación de 2/3 partes de los presentes; estas condiciones son acumulativas. Las leyes ordinarias son aquellas regulan aspectos no reservados al legislador orgánica y que son sujetos a la aprobación de la mayoría simple.

Tercero, la descripción de las «leyes marco» del régimen económico y financiero, a fines del presente caso, constituye obiter dicta, es decir, pronunciamientos expositivos que no eran (ni son) necesarios para decidir el caso que nos ocupa. Cuarto, respecto a la Sentencia TC/0767/24, es importante destacar que lo esencial es que sea objeto de regulación directa e inmediata, no así las incidencias marginales o periféricas. De modo que el lector debe tener en mente que al hablarse de «incidencia directa indirecta» se refiere a que no



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se delimita, define, determina, dimensiona o configura de manera directa, en sus aspectos más esenciales o sustanciales, del derecho fundamental. En dado caso, para la solución de la presente controversia el párrafo 14.26 constituye obiter dictum.

Amaury A. Reyes Torres, juez

La presente sentencia fue aprobada por los señores jueces del Tribunal Constitucional, en la sesión del pleno celebrada en fecha dieciséis (16) del mes de abril del año dos mil veintiséis (2026); firmada y publicada por mí, secretaria del Tribunal Constitucional, que certifico, en el día, mes y año anteriormente expresados.

Grace A. Ventura Rondón
Secretaria