



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0201/13**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2012-0009 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad, interpuesta por la Asociación de Bancos Comerciales (ABA) y compartes, contra la Norma General núm. 13/2011, dictada por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), en fecha cinco (5) de septiembre de dos mil once (2011).

En el municipio de Santo Domingo Oeste, provincia de Santo Domingo, República Dominicana; a los trece (13) días del mes de noviembre de dos mil trece (2013).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, Jueces, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en el artículo 185, numeral 1 de la Constitución, y el artículo 36 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), dicta la siguiente decisión:

Sentencia TC/0201/13. Expediente núm. TC-01-2012-0009 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad, interpuesta por la Asociación de Bancos Comerciales (ABA) y compartes, contra la Norma General núm. 13/2011, dictada por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), en fecha cinco (5) de septiembre de dos mil once (2011).



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**I. ANTECEDENTES**

**1. Descripción de la norma impugnada**

1.1. La norma impugnada por las accionantes es la Norma General núm. 13-2011 dictada por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), en fecha cinco (5) de septiembre de dos mil once (2011), y cuyo dispositivo es el siguiente:

*NORMA GENERAL QUE DESIGNA COMO AGENTE DE RETENCIÓN A LAS INSTITUCIONES CLASIFICADAS COMO BANCOS MÚLTIPLES, ASOCIACIONES DE AHORROS Y PRÉSTAMOS, BANCOS DE AHORROS Y CRÉDITOS Y CORPORACIONES DE CRÉDITO CUANDO PAGUEN INTERESES DE CUALQUIER NATURALEZA A PERSONAS JURIDICAS, SOCIEDADES O EMPRESAS.*

*ARTÍCULO 1: Desde el 1ero de octubre de 2011, quedan designadas como Agentes de Retención, las entidades de intermediación financiera, tales como: bancos múltiples, asociaciones de ahorros y préstamos, bancos de ahorros y créditos y corporaciones de crédito o cualquier entidad regulada por las autoridades financieras regidas por las disposiciones de la Ley No. 183-02, cuando efectúen pagos por concepto de intereses de cualquier naturaleza a las Personas Jurídicas establecidas en las disposiciones del Artículo 297 del Código Tributario o a cualquier otra entidad que no constituya una Persona Física, con personería jurídica y que obtenga rentas gravadas por el Impuesto sobre la Renta por concepto de intereses pagados por las entidades de intermediación financiera.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*ARTÍCULO 2: La retención aplicable será del uno por ciento (1%) del valor pagado o acreditado a cuenta o colocado a la disposición de la Persona Jurídica.*

*PARRAFO I: El impuesto retenido y pagado a la DGII constituye un pago a cuenta del Impuesto sobre la Renta de la Persona Jurídica en el mismo periodo fiscal.*

*PARRAFO II: El monto a pagar deberá ser ingresado a la DGII a más tardar el día 10 del mes siguiente al que se realice el o los pagos de los intereses, se acredite en cuenta o se pongan los mismos a disposición de la Persona Jurídica, en el formulario utilizado para la liquidación y pago de Otras Retenciones y Retribuciones Complementarias.*

*PÁRRAFO III: Los intereses pagados a personas jurídicas constituirán una deducción admitida para fines del Impuesto Sobre la Renta de la entidad financiera siempre haya sido efectuada la retención establecida en la presente Norma General.*

*ARTÍCULO 3: Mensualmente, y junto con el pago correspondiente de las retenciones realizadas, las entidades financieras deberán remitir a la DGII en un archivo electrónico de tipo texto los datos que se enumeran a continuación, separando cada dato con un símbolo de “pipe” y de acuerdo al siguiente formato y orden:*

*1. Tipo de línea 1: para la identificación del Agente de Retención y el mes de la Retención (Periodo)*

- *RNC de la entidad financiera (9 posiciones),*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- *Periodo (Carácter AAAAMM)*
2. *Tipo de línea 2: para las transacciones de cada retención realizada*
- *A principio de cada línea un número secuencial,*
  - *Numero de RNC de la Persona Jurídica a quién se le efectúa la retención (9*
  - *posiciones),*
  - *Razón Social (115 posiciones),*
  - *Valor Retenido (numérico de doce enteros y dos decimales máximo, separando los decimales con punto),*
  - *Fecha de la Retención efectuada (Carácter AAAAMMDD),*

*PARRAFO I: El formato a que se refiere el presente Artículo debe observarse de la siguiente forma:*

*1//101010101//201110*

*2//1//101999999//razón social a la que se retuvo//1000.00//20111002*

*2//2//101888888//razón social a la que se retuvo//20000.00//20111003*

*PARRAFO II: La información requerida podrá ser remitida directamente a la DGII, o a través de la Superintendencia de Bancos, de acuerdo con las disposiciones del literal b del Artículo 56 de la Ley No. 183-02.*

*PÁRRAFO III: El impuesto pagado con ocasión de las retenciones será considerado como pago a cuenta del Impuesto sobre la Renta sólo después de que información haya sido recibida por la Administración Tributaria.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*ARTÍCULO 4: La DGII no aceptará como pago a cuenta del Impuesto sobre la Renta los montos que hayan sido retenidos y no hayan sido pagados de forma oportuna a la Administración Tributaria por los agentes de retención designados según las disposiciones de la presente Norma General*

*ARTÍCULO 5: Quedan excluidos de la aplicación de la presente Norma General los intereses percibidos por Personas físicas o naturales provenientes de instituciones financieras reguladas por las autoridades monetarias, así como del Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción, de las asociaciones de ahorros y préstamos, de las administradoras de fondos de pensiones definidas en la Ley No.87-01, del 9 de mayo del 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social y los Fondos de Pensiones que éstas administran, las empresas intermediarias del mercado de valores, las administradoras de fondos de inversión y las compañías titularizadoras definidas en la Ley No.19-00, del 8 de mayo del 2000.*

*ARTÍCULO 6: El no pago oportuno del impuesto retenido estará sujeto a los recargos e intereses establecidos en el Código Tributario y una vez realizada designación del Agente de Retención éste será el único responsable de las retenciones realizadas según las disposiciones del Párrafo III, del artículo 8 del Código Tributario.*

*ARTÍCULO 7: La no remisión oportuna de las informaciones referidas en el Párrafo IV constituye la violación de un deber formal, sancionado según las disposiciones del Artículo 257 del Código Tributario”.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

## **2. Pretensiones de las accionantes**

### 2.1. Breve descripción del caso

2.1.1. Las accionantes, Asociación de Bancos Comerciales (ABA) y compartes, señalan que la adopción por parte de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de la norma antes citada, y cuyo fundamento es el artículo 309 del Código Tributario de la República Dominicana, produce graves efectos para sus derechos y garantías constitucionales y para el ordenamiento jurídico del Estado en sí mismo. En consecuencia, incoaron un recurso de amparo ante el Tribunal Superior Administrativo (TSA) en fecha treinta (30) de septiembre de dos mil once (2011), logrando que dicha norma fuera suspendida provisionalmente mediante una medida precautelar en materia de amparo. Sin embargo, el TSA rechazó el pedimento de las accionantes en fecha once (11) de noviembre de dos mil once (2011). Con esta decisión, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) quedó habilitada para exigir a las accionantes el cumplimiento de la referida norma.

### **2.2. Infracciones constitucionales alegadas**

2.2.1. Las accionantes ABA y compartes aducen que la Norma General núm. 13-2011, del cinco (5) de septiembre de dos mil once (2011), viola los artículos 40.15, 69.10, 74.4, 93.1.a, 110, 138, 232 y 243 de la Constitución de la República, que rezan de la manera siguiente:

*40.15. A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe. La ley es igual para todos: sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica;*



## **República Dominicana** **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*69.10. Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*74.4. Los poderes públicos interpretan y aplican las normas relativas a los derechos fundamentales y sus garantías, en el sentido más favorable a la persona titular de los mismos y, en caso de conflicto entre derechos fundamentales, procurarán armonizar los bienes e intereses protegidos por esta Constitución.*

*93.1. a. Atribuciones. El Congreso Nacional legisla y fiscaliza en representación del pueblo, le corresponden en consecuencia: 1) Atribuciones generales en materia legislativa: a) Establecer los impuestos, tributos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión;*

*110. Irretroactividad de la ley. La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.*

*138. Principios de la Administración Pública. 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.*

*232. Modificación del régimen de la moneda o de la banca. Por excepción a lo dispuesto en el artículo 112 de esta Constitución, la modificación del régimen legal de la moneda o de la banca, requerirá*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*el apoyo de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de una y otra cámara legislativa, a menos que haya sido iniciada por el Poder Ejecutivo, a propuesta de la Junta Monetaria o con el voto favorable de ésta, en cuyo caso se regirá por las disposiciones relativas a las leyes orgánicas.*

*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.*

### **3. Pruebas documentales**

3.1. En el presente expediente se depositaron los siguientes documentos:

1. Copia de la Norma General núm. 13-2011, del cinco (5) Septiembre de dos mil once (2011).
2. Copia de la propuesta de resolución aprobada por la Comisión Permanente de Economía, Planificación y Desarrollo de la Cámara de Diputados, de fecha tres (3) de octubre de dos mil once (2011), mediante la cual se solicita al director general de Impuestos Internos dejar sin efecto la Norma núm. 13-2011, de fecha cinco (5) de septiembre de dos mil once (2011).
3. Copia del Acta núm. 06-SLO-2011, de la Comisión Permanente de Economía, Planificación y Desarrollo de la Cámara de Diputados, de fecha tres (3) de octubre de dos mil once (2011), mediante la cual se rinde informe favorable para solicitar a la Dirección General de Impuestos Internos dejar sin





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

efecto la Norma núm. 13-2011, de fecha cinco (5) de Septiembre de dos mil once (2011).

4. Copia de la noticia publicada por la propia Dirección General de Impuestos Internos (DGII) en su página web en fecha catorce (14) de septiembre de dos mil once (2011), mediante la cual explica el fundamento de la adopción de la Norma General 13-2011, de fecha cinco (05) de septiembre de dos mil once (2011).

5. Copia de varias noticias y editoriales de periódicos publicados por la prensa nacional.

6. Copia del artículo 309 del Código Tributario contenido por la Ley núm. 11-92, del dieciséis (16) de mayo de mil novecientos noventa y dos (1992).

7. Copia del artículo 309 del Código Tributario conforme modificación contenida en la Ley núm. 147-00, del veintisiete (27) de diciembre de dos mil (2000).

8. Copia del artículo 309 del Código Tributario conforme modificación contenida en la Ley núm. 557-05, del ocho (8) de diciembre de dos mil cinco (2005).

9. Copia del artículo 309 del Código Tributario conforme modificación contenida en la Ley núm. 495-06, de fecha veintinueve (29) de diciembre de dos mil seis (2006).

10. Copia del artículo 309 del Código Tributario conforme modificación contenida en la Ley núm. 139-11, de fecha veinticuatro (24) de junio de dos mil once (2011).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 4. Hechos y argumentos jurídicos de las accionantes

4.1. Las accionantes pretenden la declaratoria en inconstitucionalidad de la Norma General núm. 13-2011 y en consecuencia, declarar su nulidad de pleno derecho, para ello, presentan los siguientes alegatos, en resumen:

a. *En fecha 5 de septiembre de 2011, la DGII publicó la Norma General No. 13-2011, a través de la cual designa como agentes de retención a las entidades de intermediación financiera (Bancos múltiples, Asociaciones de Ahorros y Préstamos, Bancos de Ahorros y Créditos y Corporaciones de Crédito) cuando éstas paguen intereses de cualquier naturaleza a personas jurídicas.*

b. *... Al leer el texto de la Norma General y el del artículo 309 del Código Tributario, la primera dispuso sobre un ámbito o actuación de las accionantes ya reglado por el Código Tributario y, lo que es peor, dispuso de forma contraria a las previsiones vigentes dictadas por la norma de rango superior, es decir, por el Código Tributario.*

c. *... Las disposiciones de la Norma General vulneran principios tan fundamentales como la seguridad jurídica, la legalidad, la razonabilidad, y ponen en peligro la estabilidad del sistema financiero nacional.*

d. *...La Norma General contra la cual se acciona es inconstitucional tanto desde el punto de vista de su formación, del fondo de sus disposiciones, así como de los efectos que la misma produce.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

***1. Violación de los artículos 69.10 y 138 de la Constitución: Debido proceso y consulta pública.***

e. *...la DGII nunca publicó ni convocó para consulta pública la Norma General en contra de la cual se acciona. Los procesos legales que han seguido a la emisión de la Norma General han demostrado que no existe constancia pública o privada que muestre que la DGII cumplió con el mandato del artículo 23 de la Ley de Libre Acceso que a su vez es el complemento legal del mandato del artículo 138 numeral 2 de la Constitución ya citado.*

f. *En este punto es importante resaltar que la especie no se trata de una mera violación al artículo 23 de la Ley de Libre Acceso, sino que al no cumplir con lo dispuesto en el citado artículo se viola el mandato de la Constitución en su artículo 138 numeral 2 que ordena que todos los actos y resoluciones de la Administración Pública deben producirse "garantizando la audiencia de las personas interesadas". Pero más allá, el simple hecho de no escuchar previamente los argumentos de los interesados, es una violación al debido proceso y por tanto al artículo 69.10 antes citado, que obliga a observar dichas garantías en todo tipo de actuaciones administrativas. Es necesario destacar que aún no existiese el artículo 23 de la Ley de Libre Acceso, la DGII estaba obligada a asegurar la audiencia de las partes interesadas, por mandato expreso de la Constitución.*

g. *Esta violación al artículo 69.10 de la Constitución implica al mismo tiempo la conculcación del derecho fundamental al debido proceso...*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**2. *Violación de los artículos 40.15, 93.1.a y 243 de la Constitución: modo de recaudación y sujeción a la legalidad.***

h. ... *Solo la ley puede establecer limitaciones o condiciones en el accionar de los ciudadanos (artículo 40.15), que en el ámbito tributario, el modo de recaudación de los impuestos y demás gravámenes como afectación del libre accionar de los agentes del mercado deben sustentarse en un mandato expreso de la ley (artículo 93.1.a), y que la administración Tributaria en particular debe someter su actuación en todo momento a las previsiones de carácter legal o legislativo (artículo 243).*

i. *La DGII simplemente indica en los considerandos de la Norma General que "el artículo 309 del Código Tributario autoriza a la Administración a instituir como agentes de retención a personas jurídicas cuando paguen o acrediten en cuenta a otras personas jurídicas, rentas no exentas del gravamen, hasta un límite de retención del uno por ciento (1%) del total del monto pagado o acreditado", sin observar la limitante expresa que contiene el artículo 309 sobre que éste no aplica en materia de retención de intereses pagados por entidades de intermediación financiera...*

j. *La Norma General viola el numeral 15 del artículo 40 de la Constitución en tanto está ordenando un modo de recaudación impositivo donde la ley, en este caso el Código Tributario, lo ha expresamente prohibido.*

k. *La Norma General viola el artículo 93.1.a de la Constitución en la medida que ésta asume un modo de recaudación distinto al previsto por el artículo 309.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

1. *Además, la Norma General viola el artículo 243 de la Constitución en tanto esta establece a la legalidad como uno de los principios rectores del régimen tributario.*

m. *...Desde el año 2000, es decir hace ya doce (12) años, el artículo 309 permite que a las personas jurídicas, no solo a las personas físicas, se les hagan retenciones y aun así, en las tres modificaciones sufridas por el artículo 309, vale decir en los años 2000, 2005, 2006 Y 2011, siempre se ha consignado y reiterado, de manera textual y sin lugar a dudas, que "[I]os dividendos y los intereses percibidos de instituciones financieras reguladas por las autoridades monetarias (. ..) quedan excluidas de las disposiciones precedentes del presente artículo, sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 308 de este Código."*

n. *Esta situación es tan evidente que la propia Comisión Permanente de Economía, Planificación y Desarrollo de la Cámara de Diputados Cámara de Diputados (Sic) aprobó a finales de 2011 una Resolución mediante la cual solicitaba a la DGII dejar sin efecto la Norma General contra la cual se acciona... Esta Resolución fue posteriormente aprobada por la propia Cámara de Diputados.*

**3. *Violación al artículo 40.15 y 232 de la Constitución: la inobservancia de la Ley Monetaria y Financiera.***

o. *... la violación al artículo 40.15 de la Constitución no se agota en la inconstitucional aplicación del artículo 309 del Código Tributario, sino que alcanza también el intento de la Norma General de alterar previsiones contenidas en otras legislaciones de carácter superior a una legislación orgánica, como lo es la Ley No. 183-02, de fecha 21 de noviembre de*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2002, *Ley Monetaria y Financiera* (en adelante "*Ley Monetaria y Financiera*").

p. *La Norma General no puede de forma alguna modular las previsiones del artículo 56.b de la Ley Monetaria y Financiera, como pretende, sin que ello sea una vulneración al artículo 232 de la Constitución que expresamente establece el mecanismo de modificación o modulación de las disposiciones relacionadas con el régimen de la moneda y la banca.*

#### **4. *Violación al artículo 74.4 de la Constitución: Interpretación en contra del titular del derecho.***

q. *Aún la Administración Tributaria entendiéndose que el artículo 309 del Código Tributario amerita una interpretación, la dada mediante la Norma General tampoco es constitucionalmente correcta.*

#### **5. *Violación del artículo 110 de la Constitución: Seguridad jurídica.***

r. *La Norma General viola la seguridad jurídica al alterar sin fundamento de ley la situación de las entidades de Intermediación financiera respecto de la retención de intereses pagados a las personas jurídicas. Es pues necesario declarar la inconstitucionalidad de la misma, dado que si la Norma General se valida tanto desde el punto de vista sustancial como formal, se establecería el funesto precedente de que la Administración Tributaria puede vulnerar la seguridad jurídica de otros contribuyentes.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**6. Violación del artículo 40.15 de la Constitución: Razonabilidad de la actuación administrativa.**

s. *En la especie, la Norma General no cumple con el principio de idoneidad ni tiene un fin constitucionalmente legítimo; no cumple con el principio de necesidad en tanto busca mediante una medida inconstitucional e ilegal obtener un objetivo sobre el cual la legislación ya ha establecido un procedimiento; y, no cumple con el principio de proporcionalidad porque afecta más derechos de lo que busca si es que busca, proteger.*

**6.1. Irrazonabilidad derivada de la ilegalidad y desvío del fin de una norma tributaria.**

t. *No obstante la propia DGII firmar en su página Web que el fin de la Norma General no es recaudatorio, los considerados de la misma indican que ésta tiene como fundamento "establecer mecanismos de retención en la fuente que permitan asegurar que todas las personas jurídicas que reciben ingresos por concepto de intereses declaren y paguen el Impuesto sobre la Renta correspondiente"...*

u. *Es evidente pues la variada fundamentación de la Norma General que constituye un desvío de poder que repercute en la razonabilidad misma del acto y, por tanto, en su constitucionalidad y, consecuentemente, en su validez.*

**6.2. Irrazonabilidad derivada del mandato a violar normas vinculantes a las entidades de intermediación financiera.**

v. *...la Norma General pretende con sus disposiciones que las entidades de intermediación financieras violen las normas legales que le son*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*vinculantes y, algunas de las cuales, como las de la Ley Monetaria y Financiera, tienen primacía no solo sobre la Norma en sí, sino sobre la propia legislación tributaria.*

*w. Es evidente, Honorables Magistrados, que toda norma que persiga llevar a un administrado a la ilegalidad es conculcadora de su derecho fundamental a la razonabilidad, en tanto conforme el propio artículo 40 numeral 15 de la Constitución, la ley y por tanto cualquier norma "sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica".*

*x. La Norma General no solo obliga a las entidades de intermediación financiera a violar la legislación especial que las regula, sino que como hemos explicado anteriormente, lleva a éstas a violar el derecho fundamental a la intimidad de los usuarios de los servicios bancarios protegidos por el secreto bancario, lo que hace a las Accionantes pasibles de ser responsables civil y penalmente.*

*y. Y es que, a pesar de que la Norma General pretende hacer parecer que cumple con las disposiciones de la Ley Monetaria y Financiera, al disponer en el párrafo II del artículo 3, que "la información requerida podrá ser remitida directamente a la DGII, o a través de la Superintendencia de Bancos, de acuerdo con las disposiciones del literal b del artículo 56 de la Ley No. 183-02", en realidad la viola.*

*z. El artículo 56.b de la Ley Monetaria y Financiera que regula el manejo de información protegida por el secreto bancario, es decir, las captaciones o depósitos, no permite modulación alguna y establece que en materia de información protegida por el secreto bancario "las informaciones que deban suministrar las entidades sujetas a regulación,*





**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*tanto a la Administración Tributaria como a los órganos encargados del cumplimiento de la prevención del lavado de activos y a los tribunales penales de la República, deberán ser hechas caso por caso por intermedio de la Superintendencia de Bancos, tanto en lo que respecta al recibo de la solicitud de información como para el envío de la misma y siempre y cuando se soliciten mediante el cumplimiento de los procedimientos legales en la sustanciación de asuntos que se ventilen en la justicia”.*

aa. *Más aún, la Norma General es irrazonable cuando pretende de manera indirecta lograr acceder a información protegida por el secreto bancario, saltándose con ello el derecho a la intimidad y la protección de los datos personales de los depositantes.*

bb. *No puede ser razonable una norma que ordene que un administrado, en este caso las Accionantes, violen los derechos de sus clientes protegidos por una norma de rango legal y, sobre todo, de rango constitucional y súper orgánica, como lo es la Ley Monetaria y Financiera.*

**6.3. Irrazonabilidad derivada del efecto antisistema**

cc. *La Norma General, en tanto norma ilegal y por tanto irrazonable, atenta contra los depósitos de las personas jurídicas. No es necesario ser un experto financiero para saber que si se establece una retención prohibida expresamente por la ley tributaria lo que ello produce es una desconfianza en el sistema financiero nacional y una migración de los ahorros a otras jurisdicciones o a otras formas de inversión.*

dd. *la DGII olvida que constitucionalmente el Estado tiene la obligación de mantener la estabilidad de precios. El artículo 218 de la Constitución establece que "[e]/ El Estado procurará, junto al sector privado, un crecimiento equilibrado y sostenido de la economía, con estabilidad de*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*precios, tendente al pleno empleo y al incremento del bienestar social, mediante utilización racional de los recursos disponibles, la formación permanente de los recursos humanos y el desarrollo científico y tecnológico".*

*ee. El caso que nos ocupa, además, amerita que para una eficaz tutela constitucional, ese Honorable Tribunal se avoque a otorgar previo al conocimiento del fondo del asunto una medida cautelar que proteja a las Accionantes de la aplicación de la Norma General y de los efectos jurídicos y económicos nocivos que la misma produce.*

***De las medidas cautelares vía el control directo de constitucionalidad***

*ff. En el sistema jurídico-procesal constitucional dominicano, aunque la LOTCPC no prevé de manera expresa un régimen de medidas cautelares en materia de control directo de la constitucionalidad, como hemos visto la posibilidad de su solicitud y otorgamiento se desprende directamente del principio de efectividad, el cual es uno de los principios cardinales de la justicia constitucional.*

*gg. En efecto, el artículo 7.4 de la LOTCPC dispone que "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 concretas de protección frente a cada cuestión planteada. pudiendo conceder una tutela judicial diferenciada cuando lo amerite el caso en razón de sus peculiaridades."*

*hh. En la especie procede el otorgamiento de una medida cautelar que suspenda la aplicación de la Norma General en tanto cada día que pasa*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*siendo aplicada ésta arrastra a la inconstitucionalidad a las actuaciones de las Accionantes y afecta su propio estado de legalidad.*

***Del efecto retroactivo de la declaratoria en inconstitucionalidad.***

ii. ... *la especie amerita que la declaratoria en inconstitucionalidad de un acto a todas luces violatorio de la Constitución, como lo es la Norma General, tenga un efecto no a partir de dicha declaratoria sino de modo retroactivo a la fecha de su aprobación, es decir, al 05 de septiembre de 2011.*

**5. Intervenciones oficiales**

**5.1. Opinión del Procurador General de la República**

Mediante Comunicación núm.0001369, recibido en fecha dieciocho (18) de abril de dos mil doce (2012), la Procuraduría General de la República ofrece sus consideraciones jurídicas respecto de la presente acción directa en inconstitucionalidad, señalando en sus conclusiones lo siguiente:

*La Norma General núm. 13-2011 no viola los artículos 69.10 y 138 de la Constitución: el debido proceso fue respetado en sede administrativa y se observó la garantía esencial que persigue el derecho de audiencia de los interesados.*

*La Norma General núm. 13-2011 no viola los artículos 40.15, 93.1.a y 243 de la Constitución: la DGII actuó con sujeción al principio de legalidad y bajo las potestades que expresamente le reconoce el ordenamiento para la recaudación de los tributos.*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*La Norma General núm. 13-2011 no viola los 40.15 y 232 de la Constitución: No existe violación al secreto bancario ni a las disposiciones de la Ley Monetaria y Financiera.*

*La Norma General núm. 13-2011 no viola el artículo 74.4 de la Constitución: la DGII, como órgano administrativo actuante, observó el régimen de interpretación constitucionalmente idóneo.*

*La Norma General núm. 13-2011 no viola el artículo 110 de la Constitución: No existe afectación a la seguridad jurídica, ni a la confianza legítima.*

**5.2. Opinión del órgano emisor del acto impugnado: la Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.)**

**5.2.1. La Dirección General de Impuestos Internos (D.G.I.I.), mediante su escrito de opinión del diecisiete (17) de abril del año dos mil doce (2012), señala:**

*IV.1 No violación al debido proceso administrativo (Artículos 69.10 y 138 de la Constitución)... el debido proceso administrativo, como derecho constitucional, no comprende el proceso de elaboración de disposiciones administrativas como la Norma 13-2011 dictada por la DGII, sino que es concebido como garantía para los procesos sancionadores administrativos... el derecho a ser oído y consultado - procedimiento de audiencia- previo a la emisión del acto administrativo, en el caso de la especie, fue cumplido por la DGII.*

*IV.1.1 El debido proceso administrativo, como derecho fundamental, sólo aplica a los procesos sancionadores administrativos... siendo la*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Norma No. 13-2011 un acto administrativo dictado por la DGII conforme a la facultad normativa prevista en los artículos 34 y siguientes del Código Tributario y en la que no existe ni por asomo, el ejercicio de una potestad sancionadora - de la cual dicho sea de paso sí goza la Administración Tributaria tal y como reconocen los artículos 32 y 46 del Código Tributario- entonces no es posible que respecto de las Accionantes, se haya vulnerado el derecho fundamental al debido proceso administrativo...*

*IV.1.2. El derecho a ser oído y el trámite de audiencia fue realizado por la DGII.*

*IV.2. No violación al principio de legalidad tributaria (Art. 40.15, 93.1.a y 243 de la Constitución)... la Norma 13-2011 no está creando un modo de recaudación distinto ni conforme a ley; simplemente no se crea un modo de recaudación.*

*IV.3. No violación al artículo 232 sobre procedimiento de reforma del régimen legal de la moneda y la banca...Lo que se plantea es un absoluto desatino, pues si una norma, resolución o acto administrativo es contrario a la ley (art. 56.b ley monetaria y financiera), puede determinarse su nulidad por violación legal, conforme a los mecanismos que las leyes establecen para tales fines;*

*IV.4. No violación al artículo 74.4 relativo a la interpretación de la norma de la forma más favorable al administrad...El artículo 74.4 de la Constitución no tiene forma alguna de ser violado por la Norma 13-2011, ya que esa disposición constitucional se refiere a que las normas que versen sobre derechos fundamentales deben ser interpretadas en la forma que*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*más favorezca al ciudadano, sin embargo, la Norma No. 13-2011 no fue dictada para regular la aplicación de derechos fundamentales, sino para la eficientización de un tributo que estadísticamente presenta serias inconsistencias en su cumplimiento...cuando una ley sea dictada en aplicación del artículo 74.2 de la Constitución, los poderes públicos deberán interpretarla conforme al mandato del artículo 74.4.*

*IV.S. No violación al principio de seguridad jurídica (Art. 110 de la Constitución)*

*IV.G. No violación al principio de razonabilidad (Artículo 40.15 de la Constitución)... nada tiene que ver el debido procedimiento administrativo de elaboración de una norma, con el principio de razonabilidad. La violación de un principio, que no es el caso de la especie, no conlleva la violación al del otro principio.*

*V. DEL EFECTO RETROACTIVO DE INCONSTITUCIONALIDAD...el constituyente establece de manera clara e inequívoca que en ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o variar derechos adquiridos o situaciones jurídicas nacidas en base a ordenamiento jurídico anterior. Es el derecho fundamental a la seguridad jurídica”.*

**6. Celebración de audiencia pública.**

6.1. Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

de inconstitucionalidad, procedió a celebrarla el veintidós (22) de junio de dos mil doce (2012), compareciendo todas las partes litigantes y quedando el expediente en estado de fallo.

### **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

#### **7. Competencia**

7.1. Este tribunal es competente para conocer de la presente acción directa de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen el artículo 185, numeral 1 de la Constitución de 2010 y el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

#### **8. Análisis del planteamiento de inadmisibilidad.**

8.1. La Procuraduría General de la República y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) han planteado la inadmisibilidad de la presente acción directa de inconstitucionalidad. La DGII fundamenta su pedimento en el hecho de que este tribunal está apoderado de un recurso de revisión de amparo interpuesto por los mismos accionantes y que en ambas acciones se esgrimen iguales argumentos y se persigue igual finalidad.

8.2. Este tribunal entiende que no obstante la coincidencia de partes y la formulación de parecidos argumentos y pedimentos en la presente acción directa de inconstitucionalidad y en el recurso de revisión de sentencia de amparo interpuesto por los mismos accionantes, no se puede plantear válidamente la existencia entre ambos casos de litispendencia o conexidad en la definición procesal que tienen ambos conceptos que impida el conocimiento separado de ambas acciones.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.3. A esa conclusión se arriba por el carácter distinto que exhiben la acción directa en inconstitucionalidad y el recurso de revisión de sentencia de amparo, distinción que se revela en el objeto de ambas acciones y en el alcance de las sentencias que en uno y otro procedimiento intervienen. En ese sentido, podemos señalar que el objeto de acción de amparo y el recurso de revisión contra la sentencia que intervenga es restituir un derecho conculcado o la amenaza de serlo, por parte de la autoridad o de cualquier otra persona, y de esta forma mantener el orden constitucional, poniéndose de manifiesto en dicho procedimiento una dimensión subjetiva de la justicia constitucional, por cuanto se valoran derechos e intereses concretos de los sujetos, en donde el examen del juez constitucional no se realiza *in abstracto*, sino *in concreto*. De manera diferente, la acción directa en inconstitucionalidad, aunque también persigue el mantenimiento del orden constitucional, realiza esa misión mediante el control *in abstracto* de los actos normativos del poder público.

8.4. Así, la naturaleza distinta de sus objetos define los alcances disímiles de las decisiones que se adoptan en uno u otro procedimiento, de modo tal que mientras en el recurso directo en inconstitucionalidad, la sentencia que se dicta, cuando es acogida la impugnación, tiene por consecuencia expulsar la norma del sistema jurídico con efecto *erga omnes*; en el procedimiento de amparo, la decisión adoptada únicamente tiene efecto *inter partes*.

### **9. Pedimento de exclusión del Banco de Reservas de la República Dominicana.**

9.1. Mediante comunicación de fecha veintitrés (23) de marzo de dos mil doce (2012), las accionantes han solicitado que el Banco de Reservas de la República Dominicana sea excluido de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta en fecha doce (12) de marzo de dos mil doce (2012) en contra de la Norma General núm. 13-2011, dictada por la Dirección General de Impuestos Internos en fecha cinco (5) de septiembre de dos mil





## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

once (2011). Ese pedimento de exclusión, según se enuncia en dicha comunicación, tiene su causa en la Comunicación CON-00-0058, de fecha veintiuno (21) de marzo de dos mil doce (2012), firmada por el Lic. Damián Santos, en la cual el Banco de Reservas de la República Dominicana le solicitó a la Asociación de Bancos Comerciales de la República Dominicana (ABA) hacer la debida diligencia legal a los fines de que el dicha institución bancaria sea excluida del conjunto de entidades financieras que está incoando acción directa de inconstitucionalidad en contra de la Norma núm. DGII-13-2011. Dicha decisión se fundamenta, según se expresa, en el hecho de que el Banco es una entidad cuyo capital es del Estado dominicano, por lo que considera que no debe participar en ningún acto o proceso que vaya dirigido contra otra institución que forme parte del Gobierno dominicano.

9.2. Este tribunal, al pedido de exclusión del proceso del Banco de Reservas de la República Dominicana, le otorga el sentido de desistimiento formulado por este último a través de las demás accionantes que suscriben la comunicación en la que se formula la solicitud de exclusión, y como dicho desistimiento no altera en nada el conocimiento del recurso de inconstitucionalidad contra la norma impugnada, en la extensión propuesta, se acepta dicho desistimiento sin necesidad de argumentaciones sobre la procedencia del mismo.

### **10. Rechazo de la acción.**

#### ***A. Violación de los artículos 69.10 y 138 de la Constitución: Debido proceso y consulta pública***

10.1. La acción directa de inconstitucionalidad está dirigida a determinar si la norma impugnada vulnera la Constitución, es decir, si existe una contradicción real y concreta entre lo establecido en la norma y la



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Constitución. En la presente acción se invocan algunos medios de inconstitucionalidad, que más que mostrar una contradicción real y concreta entre lo establecido en la norma impugnada y la Constitución, lo que realmente se observa en los planteamientos de los accionantes es una supuesta contradicción de la norma con las leyes involucradas en las argumentaciones. Veamos:

10.2. En el alegato de supuesta violación a los artículos 69.10 y 138 de la Constitución, se razona en el sentido de que no habiendo la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) publicado, previo a su emisión, la Norma núm. 13-2011, como lo ordena el artículo 23 de la Ley núm. 200-04, denominada Ley General de Libre Acceso a la Información, se ha violado el artículo 69.10 de la Constitución que ordena que “las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”; y el artículo 138 de la Constitución, cuyo numeral 2 expresa que la Ley regulará: “el procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizado la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley”.

10.3. Este tribunal ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la aplicación del debido proceso en sede administrativa. Al respecto, en su Sentencia TC/0021/12 cita lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Sentencia del 2 de febrero de 2001, número 127: “Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”.

10.4. Las garantías mínimas que, de acuerdo con el artículo 69 de la Constitución dominicana, conforman el debido proceso, sirven para definir el



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tipo de proceso respecto del cual debe exigirse su aplicación. Su análisis permite la conclusión, en consonancia con la jurisprudencia constitucional comparada, de que en sede administrativa su aplicación deberá ser exigida en los procedimientos administrativos sancionatorios y en aquellos que puedan tener como resultado la pérdida de derechos de las personas.

10.5. En el presente caso, que los accionantes le imputan a la DGII haber violado el artículo 69.10 de la Constitución, al no haber aplicado las normas del debido proceso en la fase de elaboración de la norma impugnada, obviando la publicación prevista en el artículo 23 de la Ley núm. 200-04, el análisis para determinar si era obligatoria la aplicación del debido proceso en la fase previa a la emisión de la norma impugnada se debe enfocar únicamente, puesto que no se trató de un procedimiento sancionatorio, en la determinación de si la misma de alguna manera tuvo como resultado la afectación de algún derecho en sus destinatarios.

10.6. *Prima facie*, debe entenderse que una norma que designa a un tercero como agente de retención de un impuesto no puede considerarse como un acto que conlleva la pérdida o menoscabo de un derecho, puesto que respecto de aquellos que tienen la obligación legal de pagar los impuestos retenidos, se trata simplemente de un medio para que el cumplimiento de esa obligación se materialice, y en cuanto a los terceros designados agentes de retención, dicha designación es una facultad atribuida por la ley a la Administración Tributaria, respecto de cuya obligación, la de ser agente de retención, ninguna persona, salvo que la ley así lo determina, puede alegar válidamente que esté excluida.

10.7. Justamente, las accionantes, en su instancia introductoria de la acción directa en inconstitucionalidad que conocemos, argumentan que ellas no pueden ser designadas agentes de retención cuando efectúan pagos a personas jurídicas por concepto de intereses o dividendos, en virtud de lo dispuesto por



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

la parte final del párrafo I del artículo 309 del Código Tributario, que establece:

*Los dividendos y los intereses percibidos de instituciones financieras reguladas por las autoridades monetarias, así como de Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción, de las Asociaciones de Ahorros y Préstamos, de las Administradoras de Fondos de Pensiones definidas en la Ley No. 87-01, del 9 de mayo de 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social y los Fondos de Pensiones que éstas administran, las empresas intermediarias del mercado de valores, las administradoras de fondos de inversión y las compañías titularizadoras definidas en la Ley No. 19-00, del 8 de mayo de 2000, quedan excluidas de las disposiciones precedentes del presente artículo, sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 308 de este Código.<sup>1</sup>*

10.8. Dicho planteamiento obliga a este tribunal a determinar si realmente las accionantes tienen el derecho de ser exceptuadas de la obligación de ser agentes de retención en la especie definida por la norma impugnada, porque de la respuesta que se dé a dicha cuestión podrá establecerse si la norma impugnada viola o no el debido proceso, en consonancia con el razonamiento previamente desarrollado de que en sede administrativa la aplicación del

---

<sup>1</sup> El Art. 8, de la Ley No. 253-12, del 9 de noviembre de 2012, modificó el 308 del Código Tributario de la República Dominicana, establecido a través de la Ley No. 11-92 y sus modificaciones, para que en lo adelante se lea de la siguiente manera: *Artículo 308. Dividendos Pagados o Acreditados en el País. Quienes paguen o acrediten en cuenta dividendos o que de cualquier otra forma distribuyan utilidades de fuente dominicana a personas físicas, jurídicas o entidades, residentes o no residentes, deberán retener e ingresar a la Administración Tributaria, como pago único y definitivo, el diez por ciento (10%) de ese monto. La Administración Tributaria determinará mediante norma las formas de distribución de utilidades distintas de los dividendos, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Artículo 291 de este Código Tributario. (...).*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

debido proceso deberá ser reclamada en los procedimientos sancionatorios o cuando impliquen la afectación de un derecho.

10.9. En contra de la posición sostenida por las accionantes, entendemos que el artículo 309 del Código Tributario no prohíbe que puedan ser sujetos de retención los intereses que a las personas jurídicas paguen las instituciones financieras reguladas por las autoridades monetarias y las demás entidades señaladas en la parte final del párrafo I de dicha disposición, por las siguientes razones:

a. La excepción contenida en la parte in fine del párrafo I del artículo 309 del Código Tributario, está referida a las disposiciones de la letra e) de dicho párrafo I,| (*10% para cualquier otro tipo de renta no contemplado expresamente en estas disposiciones; con carácter de pago a cuenta*), y servía, dado el carácter general de dicha disposición, para ratificar que los intereses bancarios percibidos por las personas físicas no estaban gravados y que por tanto no podían ser objeto de retención.

b. Que esa interpretación queda corroborada por el hecho de que en la Ley No. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, mediante el artículo 10, se modifica el Párrafo del artículo 309 del Código Tributario, el cual, en su parte *in fine* planteaba la excepción de la obligación de retención de los dividendos y los intereses percibidos de instituciones financieras reguladas por las autoridades monetarias.

10.10. Se concluye, en consecuencia, que la norma impugnada en modo alguno afectó derecho alguno ni impuso una obligación a las accionantes que estaba prohibida por la ley, en primer lugar porque la designación de las personas jurídicas como agentes de retención es una atribución que le otorga a



## **República Dominicana**

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

la Administración Tributaria el referido artículo 309 del Código Tributario, y en segundo lugar, porque la retención por intereses bancarios percibidos por las personas jurídicas no está prohibida, conforme a la correcta interpretación de la desaparecida parte in fine del párrafo del artículo 309 del Código Tributario.

10.11. Establecido que la norma impugnada en modo alguno afecta o menoscaba derechos subjetivos de las accionantes, no es atendible la imputación de que viola el debido proceso, en razón, repetimos, de que la aplicación de tal garantía constitucional debe ser reclamada en sede administrativa cuando se trate de un procedimiento sancionatorio o que tenga como resultado la afectación o menoscabo de un derecho, circunstancias que no se dan en el presente caso.

10.12 En lo concerniente a la invocada violación del artículo 138 de la Constitución, bajo el argumento de que la norma fue emitida sin haberse previamente cumplido con lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley núm. 200-04, Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, este tribunal entiende que la circunstancia de no haberse garantizado el derecho de audiencia a los destinatarios de la norma hubiera constituido una violación constitucional, por vía del incumplimiento del debido proceso, si la norma, contrario a lo que ya ha sido establecido, hubiera afectado, suprimiendo o menoscabando algún derecho a sus destinatarios.

10.13. Por otra parte, cuando el artículo 138 de la Constitución, que en su numeral 2 establece que la ley regulará “el procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley”, está precisamente estableciendo que es la ley la que regulará, dentro del marco de los principios fijados por dicha disposición constitucional, los



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procedimientos que deben cumplirse para la producción de resoluciones y actos administrativos.

10.14. En ese sentido, si en la producción de una resolución o acto administrativo no se cumple con algunas de las normas establecidas por las leyes que rigen la forma de producción de tales actos, necesariamente estaremos hablando de actos o resoluciones ilegales y no inconstitucionales. En el caso específico que nos ocupa, en el que la alegada violación al derecho de audiencia no se erige como violación al debido proceso, tal como hemos establecido, la aducida inobservancia de la publicación de la norma antes de su emisión constituiría una violación a la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, y debe ser la jurisdicción contenciosa-administrativa la que decida sobre el recurso por ilegalidad que pudiera plantearse.

### ***B. Violación de los artículos 40.15, 93.1.a y 243 de la Constitución: modo de recaudación y sujeción a la legalidad***

10.15. La imputación de que la norma impugnada viola los artículos 40.15, 93.1.a y 243 está sustentada sobre la misma hipótesis ya descartada de que el artículo 309 del Código Tributario prohíbe que los intereses que las entidades de intermediación financiera paguen a las personas jurídicas puedan ser sujetos de retención, de donde derivan las accionantes que la DGII al hacer dicha designación de agentes de retención, que según ellas está prohibida, ha incurrido en las violaciones constitucionales que se señalan.

10.16. Ya dejamos establecido que: a) la designación de agentes de retención es uno de los modos previstos por el Código Tributario, conforme al artículo 93.1 de la Constitución, para la recaudación de los impuestos, y en ese sentido, el artículo 309 de dicho código le ha dado atribución a la Administración Tributaria para que los designe; b) que en el caso particular de



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la norma impugnada, la designación de las entidades financieras como agentes de retención es el resultado del cumplimiento de las atribuciones de la DGII en virtud de la ley, sin que exista, como ha sido establecido, ninguna prohibición legal para que los intereses pagados por las entidades de intermediación financiera a las personas jurídicas puedan ser sujetos de retención.

### *Violación al artículo 40.15 y 232 de la Constitución: la inobservancia de la Ley Monetaria y Financiera*

10.17. Otro medio de inconstitucionalidad, cuyo análisis iniciamos, es en el que se aduce que la norma, al establecer en su artículo 3, párrafo II, que “la información requerida podrá ser remitida directamente a la DGII, o a través de la Superintendencia de Bancos, de acuerdo a las disposiciones del literal b) del artículo 56 de la Ley No. 183-02”, viola el artículo 40.15 de la Constitución porque se pretende imponer a las accionantes una obligación diferente a la impuesta por la Ley Monetaria; y viola también, se invoca, el artículo 232 de la Constitución, que establece la mayoría necesaria para que pueda ser modificado en el Congreso el régimen de la moneda o de la banca.

10.18. Debe descartarse sin mayor razonamiento la alegada violación del artículo 232 de la Constitución, puesto que la norma impugnada no es una ley modificatoria del régimen legal de la moneda o de la banca, y conforme al texto de dicha disposición constitucional, es contra una disposición legal de esa especie, en caso de que fuera aprobada por el Congreso Nacional sin observar la mayoría prevista, que podría hablarse válidamente de tal violación.

10.19. En lo que tiene que ver con la alegada violación del artículo 40.15 de la Constitución, debe ser dicho lo siguiente: en virtud de la propia Constitución, la moneda y la banca están sometidos a un régimen legal; por





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

tanto, la nulidad de cualquier acto administrativo que desconozca dicho régimen legal, adoptando decisiones y medidas que contradigan sus disposiciones, debe ser perseguida por ante los tribunales contenciosos administrativos y no por ante el Tribunal Constitucional. En el caso ocurrente lo que se plantea es una alegada contradicción de la norma con la Ley Monetaria y Financiera y no una contradicción directa de la norma con la Constitución. En tal sentido, en concordancia con el criterio anteriormente vertido, el conocimiento de la supuesta ilegalidad no es competencia de este tribunal.

### ***C. Violación al artículo 74.4 de la Constitución: interpretación en contra del titular del derecho***

10.20. Ya concluimos, cuando hicimos el examen de la imputación de que la norma impugnada violaba el debido proceso, que ella no tiene como resultado afectar ningún derecho consagrado en favor de sus destinatarios. Ahora, en el examen del medio de inconstitucionalidad que pone en escena el artículo 74.4 de la Constitución, para descartar que se haya producido tal violación, es pertinente rescatar esa conclusión y consecuentemente establecer, respecto de dicho medio de inconstitucionalidad, que es infundada la censura de la falta de aplicación, en la producción de la norma, del principio *pro hominis*, que el artículo 74.4 de la Constitución consagra, puesto que dicha norma, como se ha dicho, no ha tenido como resultado la afectación de derechos, incluyendo los fundamentales, consagrados a favor de sus destinatarios.

### ***D. Violación del artículo 110 de la Constitución: seguridad jurídica***

10.21. Toda la argumentación de la accionante para justificar su medio de inconstitucionalidad en el que acusa a la norma impugnada de haber violado el



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 110 de la Constitución, que consagra la seguridad jurídica, está fundamentada en la hipótesis de la violación del artículo 309 del Código Tributario en el sentido ya expresado de que dicha disposición exceptuaba de la retención los intereses bancarios devengados por las personas jurídicas.

10.22. Ese punto ha sido ya examinado y este tribunal ha establecido, para descartar la violación constitucional aducida, que no se aprecia que dicha violación legal haya ocurrido. En consecuencia, queda refutada la supuesta alteración de la seguridad jurídica por la razón mencionada, puesto que no es cierto que la accionante era titular de un derecho adquirido, configurado en el supuesto mandato legal, que no existe, de que deben ser excluidas de la obligación de ser agentes de retención.

### *E. Violación del artículo 40.15 de la Constitución: razonabilidad de la actuación administrativa*

10.23. En el medio de inconstitucionalidad en el que nuevamente se invoca la violación del artículo 40.15 de la Constitución, ahora por la vía de la razonabilidad de la actuación administrativa, se acusa a la norma impugnada de no cumplir con el principio de idoneidad y el de necesidad, de incumplir el principio de proporcionalidad, de no ser razonable desde el punto de vista procedimental, en vista de que no ha sido adoptada siguiendo los preceptos legales y constitucionales establecidos, y desde el punto de vista jurídico, porque viola principios básicos de la Constitución; por último, se aduce que tampoco es razonable desde el punto de vista jurídico, porque el medio utilizado no es consistente con el fin perseguido, que es supuestamente, según alega la accionante, levantar información que está vedada por la ley monetaria y financiera.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.24. En primer término, debemos precisar que el principio de razonabilidad se encuentra consignado en el artículo 40.15 constitucional, en los siguientes términos: Art. 40.15.“(...) La ley es igual para todos: solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad (...)”. De este modo, se consagra la razonabilidad de la ley como un principio general que permea todo el sistema constitucional. En este sentido, si bien el artículo 74.2 de la Constitución establece que “Solo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad”, es comprensible el hecho de que dicha obligación es extensiva a toda la producción de normas que regulen o no el ejercicio de derechos o garantías fundamentales. En consecuencia, es una exigencia de toda disposición, que por cualquier mecanismo de producción legislativa o administrativa regule alguna actividad de los ciudadanos, superar los criterios de razonabilidad, toda vez que este principio constituye el fundamento axiológico de toda norma, sin importar de donde emane y la materia que en ella se aborde.

10.25. Cabe señalar que este tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto al principio de razonabilidad en su sentencia TC/0044/12 del 21 de septiembre de 2012, que para poder determinar la razonabilidad de una norma legal, se recurre, en el derecho constitucional comparado, a someter la ley cuestionada a un test de razonabilidad, a fin de establecer si cumple con los parámetros constitucionales exigidos por el artículo 40.15 de la Constitución de la República, en cuanto a la justicia y utilidad de la norma. En ese sentido, el instrumento convencionalmente más aceptado es el test de razonabilidad desarrollado por la jurisprudencia colombiana:

*El test de razonabilidad sigue precisos pasos que le imprimen objetividad al análisis de constitucionalidad. Las jurisprudencias*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*nacional, comparada e internacional desarrollan generalmente el test en tres pasos: 1. el análisis del fin buscado por la medida, 2. el análisis del medio empleado y 3. el análisis de la relación entre el medio y el fin. Cada uno de estos pasos busca absolver diversas preguntas, según se trate de un test estricto, intermedio o leve (...)El test leve se limita a establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo ésta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita cuando el test es leve, por una parte, a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por otra, a establecer si el medio escogido es adecuado, esto es, es idóneo para alcanzar el fin propuesto. Este es, por así decirlo, el punto de partida o de arranque en el análisis de la razonabilidad (...)De ahí que preguntarse qué se busca con una norma (análisis de la finalidad), cómo se va a lograr lo buscado (análisis del medio) y qué tan propicia es la medida para alcanzar lo buscado (análisis de la relación medio-fin), sean criterios elementales para determinar si la afectación de la igualdad, u otro derecho fundamental, es razonable y, por lo tanto, constitucional o arbitraria. (Sent. C-673/01 de fecha 28 de junio del 2001; Corte Constitucional de Colombia).*

10.26. No obstante, este tribunal sostiene el criterio de que la aplicación del test de razonabilidad, caracterizado por el análisis de finalidad, el análisis de medio y análisis de relación medio-fin necesario, debe estar reservado a las leyes y actos administrativos que afecten derechos fundamentales y de otro tipos, puesto que con dicho test se pretende determinar si la afectación del derecho fundamental o de un simple derecho subjetivo es razonable.

10.27. Ahora bien, cuando estamos en presencia de un acto administrativo que no implica afectación de derechos fundamentales ni de otro tipo, el test de



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

razonabilidad debe circunscribirse estrictamente a la determinación de si dicho acto ha sido dictado de conformidad con la Constitución y las leyes. En el presente caso, frente a la pretendida ausencia de razonabilidad de la norma impugnada, por causa, según se aduce, de haber sido adoptada en violación de preceptos legales y constitucionales, y que se sustentan esa imputación en las mismas acusaciones de violaciones constitucionales que ya han sido examinadas en los medios analizados precedentemente, debe expresarse que este tribunal ha establecido que dichas violaciones constitucionales no se han verificado y por tanto es infundada la supuesta falta de razonabilidad de la norma impugnada por dichas alegadas violaciones constitucionales.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma de la Magistrada Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos disidentes de los Magistrados Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Justo Pedro Castellanos Khoury y Rafael Díaz Filpo, Jueces.

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

### **DECIDE:**

**PRIMERO: ACOGE** el pedimento de las accionantes sobre la exclusión en la presente acción de inconstitucionalidad del Banco de Reservas de la República Dominicana, y, por tanto, **EXCLUYE** al Banco de Reservas de la República Dominicana de la presente acción directa de inconstitucionalidad, interpuesta contra de la Norma General núm. 13-2011, dictada por la Dirección General de Impuestos Internos, el cinco (5) de febrero de dos mil once (2011), toda vez que el Banco de Reservas es una entidad cuyo capital es del Estado dominicano, y en consecuencia, no debe participar en ningún acto o proceso dirigido en contra de otra institución que forme parte del gobierno dominicano.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**SEGUNDO: RECHAZA** la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por ASOCIACIÓN DE BANCO COMERCIALES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, LIGA DE ASOCIACIONES DE AHORROS Y PRÉSTAMOS, BANCO SANTA CRUZ, S.A.; BANCO POPULAR DOMINICANO, S.A.; BANCO BHD, S.A.; BANCO BDI, S.A.; CITIBANK, BANCAMERICA, S.A.; BANCO CARIBE, S.A.; BANCO DOMINICANO DEL PROGESO, S.A.; BANCO PROMERICA, S.A.; BANCO LÓPEZ DE HARO, S.A., BANCO LEÓN, S.A.; ASOCIACIÓN CIBAO DE AHORROS Y PRÉSTAMOS, BANESCO, S.A.; BANCO VIMENCA, S.A.; THE BANK OF NOVA SCOTIA, ASOCIACIÓN LA NACIONAL DE AHORROS Y PRÉSTAMOS, ASOCIACIÓN LA VEGA REAL DE AHORROS Y PRÉSTAMOS, ASOCIACIÓN POPULAR DE AHORROS Y PRÉSTAMOS, ASOCIACIÓN MOCANA DE AHORROS Y PRÉSTAMOS, ASOCIACIÓN BONAO DE AHORROS Y PRÉSTAMOS, ASOCIACIÓN DUARTE DE AHORROS Y PRÉSTAMOS, ASOCIACIÓN ROMANA DE AHORROS Y PRÉSTAMOS Y ASOCIACIÓN PERAVIA DE AHORROS Y PRÉSTAMOS, en fecha doce (12) de marzo del año dos mil doce (2012), contra la Norma núm. 13-2011, dictada en fecha cinco (5) de septiembre del año dos mil once (2011), por la DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS (DGII), por no haberse verificado que la misma haya violado disposiciones constitucionales.

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

**CUARTO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a las accionantes, al órgano emisor de la norma, la Dirección



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

General de Impuestos Internos (D.G.I.I.), y a la Procuraduría General de la República.

**QUINTO: DISPONER** su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Jottin Cury David, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

**VOTO DISIDENTE DE LOS MAGISTRADOS**  
**MILTON RAY GUEVARA, JUSTO PEDRO CASTELLANOS**  
**KHOURY y RAFAEL DÍAZ FILPO**

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación del presente caso, tenemos a bien ejercer la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, para sustentar en este voto disidente las consideraciones que, a nuestro juicio, debieron servir de fundamento a la decisión adoptada.

La primera objeción que planteamos a la posición mayoritaria es que delega apriorísticamente en la jurisdicción contencioso administrativa la tutela de las lesiones alegadas al *principio de legalidad*, sin apreciar que existe un ámbito constitucionalmente protegido del principio de legalidad en el ejercicio de la facultad reglamentaria que el Tribunal Constitucional está llamado a tutelar



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

directamente. La segunda objeción es que la decisión ignora que los *defectos de trámite* en la producción de una norma, en este caso de carácter reglamentaria, configuran una infracción jurídica autónoma que no puede desdeñarse por el sólo hecho de que la norma no afecte directamente *derechos fundamentales sustantivos*.

Consideramos que el Tribunal Constitucional tiene competencia para ejercer el control directo de constitucionalidad de *normas reglamentarias de la ley* cuando el reglamento incurra en una “extralimitación de atribuciones” o “exceso de reglamentación” (*defecto de competencia*), cuando exista una contradicción directa entre las disposiciones del reglamento y alguna cláusula constitucional (*defecto sustancial*), o cuando ésta sea adoptada sin agotar válidamente un trámite exigido expresamente o implícitamente por la Constitución (*defecto procedimental*).

### **Defecto de competencia**

La inconstitucionalidad por defecto de competencia se produce cuando un órgano actúa *ultra vires* de sus atribuciones constitucionales e invade con ello atribuciones ajenas. En estos supuestos, el control de constitucionalidad procura garantizar los *ámbitos de actuación* que la Constitución asigna a los poderes y órganos del Estado. Cabe aquí señalar que este Tribunal Constitucional sostuvo en la Sentencia TC/0110/13 que las “*condicionantes*” establecidas a través de un reglamento que controvierta el “*principio de legalidad previsto por el artículo 40.15 de la Constitución*” son inconstitucionales (pues, agregamos nosotros, suponen una violación de la competencia del legislador). En dicha decisión, se consideró además, que la vulneración al principio de legalidad se tipifica también en aquellas





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

situaciones que conlleven la “*extralimitación de atribuciones*” del órgano que ejerza la potestad reglamentaria.<sup>2</sup>

Puede advertirse así que, innominadamente, el Tribunal Constitucional ha entendido que la lesión del *principio de legalidad* en el ejercicio de la facultad reglamentaria constituye una especie de *defecto de competencia*. No obstante, un control constitucional efectivo de dicho defecto requiere que este órgano jurisdiccional revise la restricción de competencia que se ha autoimpuesto (con la constante remisión a la jurisdicción contencioso administrativa) para eludir ejercer el control directo de las infracciones constitucionales imputadas a los reglamentos y otros actos administrativos de alcance general, cuando existe un régimen legal que desarrolla la cláusula constitucional alegadamente vulnerada.

Una influyente doctrina comparada ha señalado que *el exceso reglamentario transgresor de la ley que se reglamenta es siempre inconstitucional*. [...] *La facultad reglamentaria de que dispone el poder ejecutivo respecto de las leyes no presta fundamento para a) modificar o derogar leyes, ni siquiera so pretexto de necesidad y urgencia; b) ampliar incriminaciones legales, o incluir en ellas conductas ajenas a la tipificación legal [...] c) ampliar tributos establecidos en la ley, o incluir en ella ampliaciones que resultan extrañas al hecho imponible que la ley determina claramente*.<sup>3</sup> La Corte Suprema de la Nación Argentina ha dicho que “resolver si el Poder Ejecutivo ha sobrepasado o no los límites del poder de reglamentar las leyes constituye un problema vinculado directamente con [...] la Constitución Nacional y con el principio de la separación de los poderes del Estado”.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Cfr. Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0110/13 del 4 de julio de 2013, *fundamentos 10.8 y 10.9*.

<sup>3</sup> Bidart Campos, Germán. *Manual de la Constitución Reformada*, Ediar, Buenos Aires, 1997, Tº III, pág. 245.

<sup>4</sup> Corte Suprema de la Nación Argentina: “*Julio Reynaldo Puerta y otros v. Farloc Argentina, S.A.*”, 1973; T. 285 pp. 369 y ss.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En igual sentido, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay ha sostenido que procede la acción directa de inconstitucionalidad para controlar el ejercicio de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, pues *el reglamento está completamente subordinado a la ley cuyo contenido desarrolla o pormenoriza. Por tanto, debe respetarlas en su letra y en su espíritu y no puede contrariarla, alterarla ni exceder el alcance de la misma. La validez del reglamento depende de su conformidad con la ley reglamentada. Lo que ha ocurrido en el caso sometido a examen, es el ejercicio indebido de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo e indudablemente, ‘el exceso reglamentario transgresor de la ley que se reglamenta es siempre inconstitucional.* Por consiguiente, realizadas las comprobaciones de lugar, se concluye que: “corresponde hacer lugar parcialmente la presente acción, declarando la inconstitucionalidad de los siguientes artículos del Decreto...”<sup>5</sup>

En la especie, algunas de las objeciones planteadas por los accionantes carecen actualmente de objeto, pues una parte sustancial del “exceso reglamentario” que invocaban, en tanto manifestación de un defecto de competencia, con sustento en los artículos 40.15, 93.1.a y 243 de la Constitución, ha sido materialmente subsanado con la modificación del artículo 309 del Código Tributario que operó con la Ley núm. 253-12, de fecha nueve (9) de noviembre de dos mil doce (2012). De manera que la pretendida prohibición que impedía a la autoridad tributaria designar como agentes de retención a las entidades de intermediación financiera en los supuestos planteados por los accionantes ya no existe actualmente en el Código Tributario.

---

<sup>5</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay. Acuerdo y Sentencia N° 418/98 de 7 de diciembre de 1998. “Acción de Inconstitucionalidad contra los artículos 38, 39, 40, 41 y 142 del Decreto N° 14.052 de fecha 3 de julio de 1996”.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No obstante, y precisamente por lo anterior, con el debido respeto de la mayoría, cuestionamos que la decisión no declarara la falta de objeto de aquella alegación, pues, al contrario, se realiza un análisis con rigor de juez contencioso administrativo —y no de juez constitucional— de una norma legal que ha sido modificada un año después de adoptada la Norma General núm. 13/2011, expedida por la Dirección General de Impuesto Internos en fecha cinco (5) de septiembre de dos mil once (2011), para validar la constitucionalidad de ésta última desde el momento de su expedición, cuando entonces, *prima facie*, esta parecía incurrir en un “exceso reglamentario” lesivo de la competencia del legislador.

Consideramos que no es legítimo establecer la validez de la expedición de un reglamento acusado de exceso reglamentario, contrastándolo con las normas que ha debido desarrollar, después que éstas han sido modificadas sustancialmente, pues lo que ha ocurrido en la especie no es que el reglamento ha respetado el principio de legalidad al no desbordar el ámbito normativo de la ley que desarrolla, sino que, a contrario sensu, la ley ha sido acomodada posteriormente para que no contradiga al reglamento previamente adoptado. En esas circunstancias, correspondía que este alto Tribunal declarara, sin análisis de la ley cuestionada, la falta de objeto de aquella parte de la pretensión.

En otro orden, la imputación de *exceso reglamentario* de la norma cuestionada -la 13/2011 de la DGII- permanece incólume respecto del párrafo II de su artículo 3, pues en dicho texto se establece que la *información requerida por la autoridad tributaria podrá ser remitida por las entidades de intermediación financiera “directamente a la DGII, o través de la Superintendencia de Bancos”*. Esto choca, *prima facie*, con lo establecido en el artículo 56.b de la Ley Monetaria y Financiera, a cuyo tenor: “Las informaciones que deban



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*suministrar las entidades sujetas a regulación, tanto a la Administración Tributaria como a los órganos encargados del cumplimiento de la prevención del lavado de activos y a los tribunales penales de la República, deberán ser hechas caso por caso por intermedio de la Superintendencia de Bancos, tanto en lo que respecta al recibo de la solicitud de información como para el envío de la misma y siempre y cuando se soliciten mediante el cumplimiento de los procedimientos legales en la sustanciación de asuntos que se ventilen en la justicia”. Esta disposición, a nuestro juicio, se fundamenta en el artículo 377 del Código Penal que consagra el secreto profesional del banquero cuando establece “... y todas las personas, que en razón de su profesión u oficio son depositarias de secretos ajenos y que, fuera de los casos en que la ley les obliga a constituirse en denunciadores, revelaren esos secretos, serán castigados con prisión correccional de uno a seis meses, y multa de diez a cien pesos.”*

Cabe señalar que la garantía del secreto bancario constituye una concreción del derecho a la intimidad, el cual está protegido tanto por la Constitución como por los tratados internacionales. En efecto, la información bancaria o financiera de una persona, sea ésta física o moral, constituye información de su vida privada y, como tal, el acceso a esa información no es -ni debe ser- abierto e ilimitado. De modo que, el artículo 56.b) de la Ley Monetaria y Financiera, al establecer procedimientos particulares para acceder a estas informaciones y establecer las excepciones en las que éstas pueden ser reveladas, lo que hace es proteger y a la vez modular el secreto bancario como derivación del derecho a la intimidad.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional de Perú ha señalado que la garantía del secreto bancario *busca asegurar la reserva o confidencialidad – términos ambos que aquí se utilizan como sinónimos– de una esfera de la vida privada de los individuos o de las personas jurídicas de derecho privado. En*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*concreto, la necesaria confidencialidad de las operaciones bancarias de cualquiera de los sujetos descritos que pudieran realizar con cualquier ente, público o privado, perteneciente al sistema bancario o financiero.<sup>6</sup> Asimismo, éste ha expresado, haciendo un símil con la información que sí es de libre acceso, que [a] diferencia de lo que sucede con la información pública, en la que la regla es su publicidad y transparencia, y la excepción es el secreto, tratándose del conocimiento de información vinculada a la vida privada de una persona [la información sobre operaciones bancarias o financieras], la regla es siempre el secreto o su confidencialidad, en tanto que su publicidad, sujeta a un control intenso bajo el test de razonabilidad y proporcionalidad, la excepción.<sup>7</sup>*

La mayoría entendió que “en el caso ocurrente lo que se plantea es una alegada contradicción de la norma con Ley Monetaria y Financiera y no una contradicción directa de la norma con la Constitución” y, en consecuencia, “el conocimiento de la supuesta ilegalidad no es competencia de este Tribunal”. Los infrascritos, sin embargo, disienten de ese enfoque, en el entendido de que lo más relevante aquí no es la evidente ilegalidad de la norma emitida por la autoridad tributaria, sino el que, por vía de ésta, se modifique parcialmente el procedimiento que ha establecido una ley —que, por demás, es una “*ley súper orgánica*”— en virtud del cual las autoridades tributarias (al igual que las judiciales) han de tramitar sus solicitudes de información a las entidades de intermediación financiera mediante unos procedimientos particulares. Esto no es, pues, una simple medida administrativa que contradice el *régimen legal* de la moneda y la banca, sino una infracción del principio de separación de poderes y la distribución de competencias que dispone la Constitución.

---

<sup>6</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú. 01219-2003-PHD/TC.

<sup>7</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú. 01219-2003-PHD/TC.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esa ley orgánica modula los límites a un derecho fundamental y humano, como lo es el derecho a la intimidad, mediante la garantía del secreto bancario, en tanto que permite el acceso a la información -o el suministro de la misma- pero sólo mediante el cumplimiento de ciertos procedimientos. A propósito de esto, conviene recordar que nuestra Constitución establece de manera expresa en su artículo 74.2 que **“[s]ólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad”**<sup>8</sup>. Y en este sentido conviene, asimismo, subrayar que cuando la Carta Magna indica que “sólo por ley”, se refiere a la ley en sentido estricto, es decir, al acto legislativo que solo puede ser producido por el Congreso Nacional.

De modo que, la afectación, modulación o regulación de la garantía del secreto bancario, en tanto concreción del derecho a la intimidad, ha de realizarse solamente en virtud de una ley, como ocurre con la Ley Monetaria y Financiera. De igual manera, para que esta última pueda ser modificada e incluso derogada, abriendo el acceso a la información financiera de las personas, debe existir una norma posterior, de igual o mayor jerarquía a esta ley, que así lo establezca. En ningún caso, sin embargo, puede ocurrir que, como en la especie, por medio de una resolución de la Dirección General de Impuestos Internos, órgano de la administración pública, se afecte el contenido de un derecho fundamental ni el ámbito competencial de una ley orgánica.

El voto mayoritario no observa que la Constitución de la República no sólo ha vedado las intervenciones del legislador en el régimen monetario y financiero, componente esencial de la Constitución Económica del Estado social y democrático de derecho, al establecer en el artículo 232 constitucional una

---

<sup>8</sup> Resultado nuestro.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mayoría súper orgánica para su modificación, sino que dicha protección también ha de oponerse con igual celo -y acaso con mayor rigor- a las autoridades administrativas. Por esto, consideramos que el Tribunal Constitucional no puede restringir su competencia evitando que cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido requiera el control directo de inconstitucionalidad para defender el régimen monetario y financiero de las alteraciones inconstitucionales que pretendan realizar reglamentariamente las autoridades administrativas.

### **Defecto sustancial**

El Tribunal Constitucional ha establecido en la Sentencia TC/0041/13 que *los actos administrativos de carácter normativo y alcance general son susceptibles de ser impugnados mediante la acción directa, pues al tratarse de un control abstracto o de contenido de la norma, el tribunal constitucional verifica si la autoridad pública responsable de producir la norma observó los valores, principios y reglas de la Constitución de la República y del bloque de constitucionalidad (supremacía constitucional).*<sup>9</sup> El Tribunal precisó en la Sentencia TC/0065/13 “que dicha acción directa está orientada al ejercicio de un control en abstracto de los actos dictados por el poder público en cuanto a su contenido objetivo”.<sup>10</sup>

En estos supuestos el Tribunal Constitucional está obligado a verificar la existencia de una contradicción real y concreta entre lo establecido en la norma reglamentaria y las disposiciones de la Constitución, con independencia de que el reglamento también incurra en una vulneración a la ley. No obstante, nada impide al órgano jurisdiccional ponderar el contenido de las regulaciones legales que desarrollen adecuadamente la Constitución, para precisar las obligaciones y los límites constitucionalmente relevantes de la potestad

---

<sup>9</sup> Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0041/13 de 15 de marzo de 2013.

<sup>10</sup> Tribunal Constitucional de la República Dominicana. Sentencia TC/0065/13 de 17 de abril de 2013.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reglamentaria del órgano actuante, pues que el Tribunal Constitucional sea el “*supremo intérprete de la Constitución*” no significa, en modo alguno, que éste no pueda incorporar en la fundamentación de sus decisiones las disposiciones legales pertinentes que desarrollen válidamente los contenidos de la Constitución.

En la especie, los accionantes alegan la violación de los artículos constitucionales 110, que consagra la seguridad jurídica, y 40.15, desde la perspectiva del principio de razonabilidad. Ambas imputaciones, sin embargo, están enlazadas con la pretendida inconstitucionalidad de la Norma General núm. 13/2011, por alegadamente violar el principio de legalidad al desbordar los límites de la disposición legal habilitante, esto es, el artículo 309 del Código Tributario. No obstante, como se analizó en el medio anterior, la supuesta vulneración del principio de legalidad en materia reglamentaria constituye un *defecto de competencia* que carece de objeto en la actualidad en lo que respecta al artículo 309 del Código Tributario, porque ha sido sustancialmente modificado por la Ley No. 253-12 de fecha 9 de noviembre de 2012. Por tanto, también carecen de objeto los alegados vicios sustantivos del principio de razonabilidad y la seguridad jurídica.

### **Defecto de procedimiento**

Los defectos de procedimiento ocurren cuando en la adopción de una norma reglamentaria se omite el cumplimiento de un trámite procedimental exigido por la Constitución. Cabe destacar que el conjunto de las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo para emitir un acto, es bastante limitado y su determinación concreta no es posible ser aprehendida en abstracto, por lo que corresponderá al Tribunal Constitucional ir deslindado los trámites procedimentales constitucionalmente relevantes de aquellos que no lo son. Bien es sabido que el desarrollo de las formas procedimentales que han de ser utilizadas para la adopción de los actos administrativos y





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resoluciones de la Administración Pública ha sido confiado a la ley por el artículo 138 numeral 2 de la Constitución. En este sentido, dicha cláusula constitucional establece expresamente una *garantía* -la audiencia a los interesados- que sólo puede ser suprimida por disposición expresa de la ley. La garantía de audiencia forma parte del debido proceso administrativo reconocido en el artículo 69.10 de la Constitución.

El criterio mayoritario entiende que en sede administrativa la aplicación del debido proceso únicamente “deberá ser exigida en los procedimientos sancionatorios y en aquellos que puedan tener como resultado la pérdida de derechos de la persona”. Con el debido respeto, disentimos de este enfoque restrictivo, pues entendemos que el acto administrativo “no puede ser producido de cualquier manera, a voluntad del titular del órgano a quien compete tal producción, sino que ha de seguir para llegar al mismo un procedimiento determinado”.<sup>11</sup> Es así que el debido proceso debe ser garantizado en todas las actuaciones que realice la administración, con independencia de que no se trate de procedimientos sancionatorios ni resulten afectados derechos fundamentales.

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia ha explicado que *El proceso administrativo, denominado antes procedimiento administrativo, para diferenciarlo del proceso judicial (...); comprende el conjunto de requisitos o formalidades anteriores, concomitantes o posteriores, que establece el legislador para el cumplimiento de la actuación administrativa, y los procedimientos, o pasos que debe cumplir la administración para instrumentar los modos de sus actuaciones en general*.<sup>12</sup> Asimismo, ha definido de manera puntual el debido proceso

---

<sup>11</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Ed. XIV. Editorial Civitas, Madrid 2008, p. 568

<sup>12</sup> Corte Constitucional de Colombia T-552/1992. Resaltado nuestro.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativo como: (i) *el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa* (ii) *que guardan relación directa o indirecta entre sí, y* (iii) *cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal.*<sup>13</sup>

En igual sentido, la doctrina ha explicado que *[l]a noción de procedimiento administrativo hace referencia a la ordenación de una serie de actuaciones, a la concatenación de diferentes trámites, cuyos efectos jurídicos están vinculados entre sí para la producción de una decisión administrativa.*<sup>14</sup> También ha definido el procedimiento administrativo como *la serie de actuaciones que ha de llevar a cabo la Administración Pública, en el conjunto de formalidades y trámites que ésta tiene que observar, para emitir sus decretos, disposiciones o resoluciones*<sup>15</sup>; o bien como la *“serie de actos dictados para el dictado de un acto administrativo*<sup>16</sup>.

De lo anterior podemos concluir en que el debido proceso administrativo se refiere al procedimiento que debe seguir la administración pública para la emisión de todos y cada uno de sus actos, independientemente de que sean o no resultado de un proceso sancionatorio o de que tengan como fin la afectación de un derecho fundamental. Así pues, el procedimiento a seguir para la emisión de cada acto estará determinado bien por la Constitución o por las disposiciones legales que regulen la materia.

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional de Colombia T-909/2009.

<sup>14</sup> Gallego Anabitarte, Alfredo y Menéndez Rexach, Ángel. Acto y Procedimiento Administrativo. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid, 2001. Pág. 135

<sup>15</sup> Hutchinson, Tomas. Régimen de Procedimientos Administrativos, Séptima Edición, Editorial Astrea, página 32. Citado por Rodríguez Huertas, Olivo A. Derecho Administrativo Dominicano y Principios Generales. Ponencia preparada para la reunión del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo en Valladolid-España. Septiembre 2008. Pág. 115

<sup>16</sup> Gordillo, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo V. Primeras Obras. 1º edición, Buenos Aire, FDA, 2012. Pág. 4



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es de suma importancia notar que en la República Dominicana no se encontraba constitucionalizado el debido proceso administrativo. Sin embargo, con la promulgación de la Constitución el 26 de enero del año 2010, dicha garantía obtiene rango constitucional y entonces se establece: (i) en el artículo 69.10, que “Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y **administrativas**”; y (ii), de manera mucho más específica en el artículo 138.2), la reserva de ley para regular: “**El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley**”<sup>17</sup>. En otras palabras, para la emisión de sus actos y resoluciones, la Constitución obliga a la Administración a (i) que siga un procedimiento, (ii) que dicho procedimiento sea establecido por la ley, y (iii) que siempre se garantice la audiencia de las personas interesadas, salvo que la ley establezca lo contrario. Por esto, no debe cuestionarse que el debido proceso, también en materia administrativa, constituye una garantía constitucional que debe la administración a los administrados, la que, en consecuencia, debe ser protegida por este Tribunal.

Sobre el particular, la Corte Constitucional de Colombia, en la decisión previamente citada, ha indicado que “*la garantía del debido proceso va más allá del ámbito judicial y comprende asimismo ‘el modo de producción de los actos administrativos’*”. Sobre el tema amplía e indica que “*la locución ‘procedimiento’ abarca más que la esfera estrictamente judicial y se liga con un conjunto de medidas, actuaciones y decisiones que deben ser adoptadas de manera eficaz, ágil y respetuosa de los derechos de las ciudadanas y de los ciudadanos. Lo anterior, como derivación de la puesta en vigencia del Estado social de derecho en cuyo centro se encuentra el respeto por los valores, principios y derechos constitucionales y la garantía de que las entidades*

---

<sup>17</sup> Resaltado nuestro.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*estatales estarán al servicio de los ciudadanos y de las ciudadanas más no en sentido contrario.”*<sup>18</sup>

Así las cosas, la interpretación dada ahora por la mayoría del Pleno al debido proceso administrativo restringe el alcance del artículo 69.10, según el cual, “las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”; ya que es esencial para la producción de los actos administrativos que la administración pública siga los procedimientos que se le imponen por la Constitución o la ley. Cabe precisar que los procedimientos para la adopción de los actos de las autoridades públicas constituyen garantías, como hemos explicado previamente, pero no se trata de rituales que sean fines en sí mismos, sino que, justamente, tienen un fin particular en la medida en que sirven como garantías contra la eventual arbitrariedad de la administración pública en sus actuaciones.

En este sentido, ha reiterado la Corte Constitucional de Colombia que *[e]l objeto de esta garantía superior es (i) procurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus actuaciones, y (iii) salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados*”; indicando además que *“[a] este tenor, la garantía del debido proceso en actuaciones administrativas incluye también la efectividad de los principios que **informan el ejercicio de la función pública** como los son los de ‘igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad’. La Corte Constitucional ha insistido, entonces, en que la garantía del debido proceso va más allá del ámbito judicial y comprende asimismo ‘el modo de producción de los actos administrativos’*<sup>19</sup>. *Su meta principal consiste en procurar la satisfacción del interés general ‘mediante la*

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional de Colombia. T-909/2009

<sup>19</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-048 de 2008. Resaltado nuestro.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*adopción de decisiones por parte de quienes ejercen funciones administrativas*<sup>20</sup>.

Lo anterior, por supuesto, no quiere decir que cualquier falta en el marco de un procedimiento administrativo acarrearía la inconstitucionalidad o la nulidad del acto que resulte; y como indicamos previamente, corresponde a este Tribunal delimitar cuáles de esas faltas violan las garantías constitucionales que son debidas a los administrados, para así indicar -a falta de disposición legal expresa al respecto- los lineamientos que debe seguir la administración pública en la emisión de sus actos. Para establecer estos límites, es recomendable tener en cuenta que “[e]l incumplimiento grave del debido procedimiento previo a todo acto administrativo (...) debe ocasionar la nulidad absoluta de acto pertinente”<sup>21</sup>; y que “[l]a inobservancia de requisitos de forma impuestos por principios vinculados al orden público administrativo (garantía de los administrados) es también considerada causa de nulidad del acto emitido con tal defecto (...)”<sup>22</sup>. Así pues, resulta imprescindible determinar si el caso en concreto se constituye en grave o afecta garantías debidas a los administrados.

Reiteramos que este requerimiento de que la Administración ciña su actuación a un procedimiento previamente creado no debe ser interpretado como una exigencia puramente formalista; sino que se debe entender como una garantía de que la actividad administrativa es transparente, objetiva, participativa y sobre todo que se realiza para garantizar el pleno respeto a los derechos de las personas que se relacionan con la administración en cuestión. Así las cosas,

---

<sup>20</sup> Corte Constitucional de Colombia. T-909/2009.

<sup>21</sup> Comadira, Julio Rodolfo, y Escola, Héctor Jorge. *Derecho Administrativo Argentino*. Editorial Porrúa. México, D.F. 2006. Pág. 308

<sup>22</sup> Comadira, Julio Rodolfo, y Escola, Héctor Jorge. *Derecho Administrativo Argentino*. Editorial Porrúa. México, D.F. 2006. Pág. 309



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sólo deben considerarse importantes cuando afecten ese fin del procedimiento, en cuyo caso se debe pronunciar la nulidad del acto.<sup>23</sup>

Evaluando el caso en concreto, la adopción de una norma reglamentaria sin garantizar “*la audiencia de las personas interesadas*”, conforme el artículo 138 numeral 2 de la Constitución, salvo las excepciones que establezca la ley, configura un defecto de trámite en el procedimiento que habilita el control directo de constitucionalidad. El que la Constitución remita a la ley el desarrollo del procedimiento legislativo, no obsta para que el Tribunal Constitucional tutele por vía del control directo el cumplimiento de la garantía constitucional de la audiencia a las personas interesadas en la adopción de normas reglamentarias. Lo que el constituyente ha delegado en la ley es el establecimiento de los procedimientos concretos a través de los cuales se cumplirá con la garantía de audiencia y las excepciones de la misma. De ahí que, salvo las excepciones que establezca válidamente la ley, el incumplimiento del trámite de audiencia en la adopción de los reglamentos es un vicio constitucional que habilita el control constitucional directo. Esto no significa que sean constitucionalmente relevantes todos los requisitos que prevea la ley para asegurar la garantía de audiencia. Por ello, corresponde al Tribunal Constitucional definir el contenido esencial o constitucionalmente relevante del derecho de audiencia.

El trámite de audiencia en la adopción de este tipo de actos administrativos responde al respeto del principio de participación, concepto inherente al Estado democrático. En este sentido, como plantea la doctrina, el principio de participación es la base de las garantías constitucionales dentro de las actuaciones administrativas, de acuerdo a lo que se deduce del precitado artículo 138.2 —que requiere la audiencia de los interesados— “en el sentido

---

<sup>23</sup> Gallego Anabitarte, Alfredo y Menéndez Rexach, Ángel. Acto y Procedimiento Administrativo. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid, 2001.. Pag. 135-136

Sentencia TC/0201/13. Expediente núm. TC-01-2012-0009 relativo a la acción directa de inconstitucionalidad, interpuesta por la Asociación de Bancos Comerciales (ABA) y compartes, contra la Norma General núm. 13/2011, dictada por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), en fecha cinco (5) de septiembre de dos mil once (2011).



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de que sería imposible tramitar válidamente una actuación administrativa sin la presencia directa de los interesados en las resultas de la misma”.<sup>24</sup> De lo que se trata es de asumir este principio “como un claro presupuesto de validez de las decisiones de la administración pública”<sup>25</sup>, en el entendido de que *las garantías a los ciudadanos dentro de las actuaciones administrativas no surg[en] con posterioridad a la vigencia de los actos administrativos, sino con anterioridad, en el mismo momento en que la administración se relaciona con el sujeto de derecho; esto por la elemental razón de que las personas para el Estado y el derecho no surgen como consecuencia de una decisión, todo lo contrario, ya existen desde antes, al igual que sus derechos fundamentales.*<sup>26</sup>

La participación de la ciudadanía, y en particular de aquellos que se encuentren en el sector que directamente debe cumplir con la norma a ser emitida, reviste vital importancia. La participación de estas personas, aparte de garantizarles el conocimiento de la norma, le permite a la administración obtener retroalimentación e información que resultará finalmente en la emisión de actos administrativos eficientes. En este sentido, no se puede ver este principio de participación y la obligación de respeto del debido proceso administrativo con la materialización de las audiencias como una carga impuesta a la administración, sino como parte del ejercicio natural de un Estado social de derecho. El Estado, por medio de la Administración Pública tiene la obligación de “asumir la promoción, creación y fomento de las condiciones idóneas a la discusión pública”, en el entendido de que no se trata solamente de una actuación pasiva de los interesados, sino que deben considerarse, examinarse y evaluarse las propuestas realizadas, especialmente las diferentes, de forma que efectivamente exista un proceso en el que “la

---

<sup>24</sup> Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Procedimientos Administrativos y Tecnología*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2011, p. 119.

<sup>25</sup> Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Tratado de derecho administrativo*, tomo II; Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2008, p. 85.

<sup>26</sup> Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Tratado de derecho administrativo*, tomo II, p. 86.



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

diferencia y pluralidad de opiniones actuali[cen] su poder constructivo en el suceso democrático”<sup>27</sup>.

Así, la jurisprudencia ha explicado que *en procura de la materialización del derecho a participar en las decisiones que afectan o puedan llegar a afectar los legítimos intereses y derechos de los habitantes del país, le corresponde a las entidades estatales suministrarle a las personas oportunamente toda la información que no goce de reserva constitucional o legal; advirtiéndole sí, que esta información oficial debe ser completa, consistente, coherente, verificable, comparable, contextualizada, diáfana y siempre oportuna. Desde luego que el derecho a la información así servido se convierte en poderoso instrumento de reflexión-acción tanto individual como colectiva, en el entendido de que las autoridades estatales, a más de esa información, deben asumir la promoción, creación y fomento de las condiciones idóneas a la discusión pública de los temas pertinentes; recordando a la vez que la participación ciudadana en esos ámbitos de discusión constructiva supone el recíproco respeto de los criterios expuestos por los interlocutores institucionales y privados, pero no pasivamente, sino reedificando mutuamente sobre la comprensión de lo ya examinado y depurado de manera concertada, a tiempo que la diferencia y pluralidad de opiniones actualizan su poder constructivo en el suceso democrático*<sup>28</sup>.

En la especie, el artículo 23 de la Ley núm. 200-04, General de Libre Acceso a la Información Pública, precisa que: *las entidades o personas que cumplen funciones públicas o que administran recursos del Estado tienen la obligación de publicar a través de medios oficiales o privados de amplia difusión, incluyendo medios o mecanismos electrónicos y con suficiente antelación a la fecha de su expedición, los proyectos de regulaciones que pretendan adoptar*

---

<sup>27</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-891 de 2002.

<sup>28</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-891 de 2002.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*mediante reglamento o actos de carácter general, relacionadas con requisitos o formalidades que rigen las relaciones entre los particulares y la administración o que se exigen a las personas para el ejercicio de sus derechos y actividades.* En sentido similar, se pronuncian los artículos 31.3 y 31.4 de la recién aprobada Ley núm. 107-13, sobre Derechos de las Personas en su Relación con la Administración Pública<sup>29</sup>, si bien esta adquirió vigencia el seis (6) de agosto de dos mil trece (2013), con posterioridad a la interposición de la acción que es objeto de esta decisión. Consideramos, entonces, que la garantía de audiencia establecida en el artículo 138 numeral 2 de la Constitución, cuando se trata de reglamentos y otros actos administrativos de alcance general, comporta como contenido esencial la exigencia de la audiencia, conocimiento y discusión con suficiente anticipación de los proyectos que serían adoptados. Así pues, el trámite o la emisión de una actuación administrativa sin la presencia de los interesados, constituye una excepción a lo dispuesto en dicha disposición constitucional. De ahí que la no publicación de los proyectos con suficiente antelación y su consecuente discusión, habilita el control directo de constitucionalidad.

### **Propuesta de solución**

En virtud de las consideraciones anteriores, los suscritos consideran que el Tribunal debió:

1. Estimar parcialmente la acción en cuanto al fondo, para establecer un precedente vinculante respecto de los límites a que debe estar sometida la facultad reglamentaria de la administración pública, precisando que esta no

---

<sup>29</sup> Dice el 31.3: *“Audiencia de los ciudadanos directamente afectados en sus derechos e intereses. La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las asociaciones que les representen, se ha de producir en todo caso antes de la aprobación definitiva del texto reglamentario, plan o programa cuando puedan verse afectados en sus derechos e intereses legítimos. Habrá de otorgarse un plazo razonable y suficiente, en razón de la materia y de las circunstancias concurrentes, para que esa audiencia resulte real y efectiva. La Administración habrá de contar igualmente con un plazo razonable y suficiente para procesar y analizar las alegaciones realizadas.”* Y el 31.4: *“Participación del público. La participación del público en general, con independencia de que se vea o no afectado directamente por el proyecto de texto reglamentario, plan o programa, deberá garantizarse antes de la aprobación definitiva salvo texto legal en contrario”*



**República Dominicana**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

puede a) *modificar o derogar leyes*, ni siquiera so pretexto de necesidad y urgencia, b) ampliar incriminaciones legales, o incluir en ellas conductas ajenas a la tipificación legal, y c) ampliar tributos establecidos en la ley, o incluir en ella ampliaciones que resultan extrañas al hecho imponible que la ley determina claramente.

2. Reconocer que la ley monetaria es una ley súper orgánica, ya que se exige una mayoría ultra agravada para su modificación -incluso superior a la requerida para aprobar la reforma de la Constitución-, a menos que la propuesta de modificación haya sido iniciativa del Poder Ejecutivo, a propuesta de la Junta Monetaria o con voto favorable de ésta. En este sentido, reconocer, además, que la modificación a su contenido, como es lo que ocurre en la especie respecto de su artículo 56.b), ha debido realizarse mediante una ley nueva, de igual o superior jerarquía que la referida Ley Monetaria y Financiera.

3. Anular la Norma General núm. 13/2011, y devolverla a la Dirección General de Impuesto Internos, por incumplir, sus autoridades anteriores, la garantía que exige el artículo 138 de la Constitución -esto es, dar “audiencia a las personas interesadas”- en el procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y otros actos administrativos. El cumplimiento de esta obligación ha de realizarse, en la actualidad, conforme el artículo 23 de la Ley de Libre Acceso a la Información Pública.

Firmado: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez.

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

**Julio José Rojas Báez**  
**Secretario**