



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0288/13

Referencia: Expediente núm. TC-01-2012-0095, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación ELPAS, Capítulo República Dominicana, contra la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, de fecha diez (10) de noviembre del año dos mil doce (2012).

En el municipio de Santo Domingo Oeste, provincia de Santo Domingo, República Dominicana; a los treinta (30) días del mes de diciembre de dos mil trece (2013).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los Magistrados Milton Ray Guevara, Juez presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; 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, específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

I. ANTECEDENTES

1. Descripción del texto legal impugnado

1.1. La parte accionante interpone la presente acción directa de inconstitucionalidad contra la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, de fecha diez (10) de noviembre de dos mil doce (2012), la cual tiene como objetivo esencial el financiamiento del desarrollo sostenible para garantizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo, a través del incremento de los tributos.

2. Pretensiones de la parte accionante

2.1. La parte accionante, Fundación ELPAS, Capítulo República Dominicana, mediante instancia regularmente recibida el veinte (20) de diciembre de 2012, interpuso ante el Tribunal Constitucional una acción directa de inconstitucionalidad contra la Ley núm. 253-12.

2.2. En este sentido, pretende lo siguiente:

Comprobar y declarar que el accionante tiene calidad para la presente instancia en acción directa de inconstitucionalidad, por tener interés legítimo y jurídicamente protegido, por lo que la acción debe ser admitida; Comprobar y declarar no conforme a la Constitución de la República Dominicana la ley 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, la Sostenibilidad Fiscal y el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Desarrollo Sostenible, (...) y ser violatorio a los artículos 68, 122, 217, 218, 222, 238, 246, y 251 de la Constitución; Declarar la inconstitucionalidad por conexidad, y en consecuencia, la nulidad absoluta de todos los artículos de la ley 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, del 10 de noviembre del 2012.

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1. La impetrante invoca la declaratoria de inconstitucionalidad de la indicada ley, contra la cual se formula alegada violación a los artículos 68, 122, 217, 218, 222, 238, 246 y 251 de la Constitución de la República, cuyos textos prescriben lo siguiente:

Artículo 68. Garantías de los derechos fundamentales. La Constitución garantiza la efectividad de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de tutela y protección, que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos, frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos. Los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales deben garantizar su efectividad en los términos establecidos por la presente Constitución y por la ley.

Artículo 122. Presidente de la República. El Poder Ejecutivo es ejercido en nombre del pueblo por la Presidenta o el Presidente de la República, en su condición de jefe de Estado y de gobierno de conformidad con lo dispuesto por esta Constitución y las leyes.

Artículo 217. Orientación y fundamento. El régimen económico se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano. Se fundamenta en el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad.

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

Artículo 222. Promoción de iniciativas económicas populares. El Estado reconoce el aporte de las iniciativas económicas populares al desarrollo del país; fomenta las condiciones de integración del sector informal en la economía nacional; incentiva y protege el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, las cooperativas, las empresas familiares y otras formas de asociación comunitaria para el trabajo, la producción, el ahorro y el consumo, que generen condiciones que les permitan acceder a financiamiento, asistencia técnica y capacitación oportunos.

Artículo 238. Criterios para asignación del gasto público. Corresponde al Estado realizar una asignación equitativa del gasto público en el territorio. Su planificación, programación, ejecución y evaluación responderán a los principios de subsidiaridad y transparencia, así como a los criterios de eficiencia, prioridad y economía.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 246. Control y fiscalización de fondos públicos. El control y fiscalización sobre el patrimonio, los ingresos, gastos y uso de los fondos públicos se llevará a cabo por el Congreso Nacional, la Cámara de Cuentas, la Contraloría General de la República, en el marco de sus respectivas competencias, y por la sociedad a través de los mecanismos establecidos en las leyes.

Artículo 251. Consejo Económico y Social. La concertación social es un instrumento esencial para asegurar la participación organizada de empleadores, trabajadores y otras organizaciones de la sociedad en la construcción y fortalecimiento permanente de la paz social. Para promoverla habrá un Consejo Económico y Social, órgano consultivo del Poder Ejecutivo en materia económica, social y laboral, cuya conformación y funcionamiento serán establecidos por la ley.

4. Hechos y argumentos jurídicos de la parte accionante

4.1. La impugnante fundamenta su acción directa de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en los siguientes:

a. La Fundación ELPAS, Capítulo República Dominicana, tiene como objetivo velar por el cumplimiento de los derechos humanos constitucionales, además de investigar sobre ilícitos financieros relacionados con los aportes fiscales de los contribuyentes. Dicha fundación creó una revolucionaria alternativa monetaria, financiera, y económica titulada: “Sistema SIEGEL-ELPAS”, la cual permite que no sea necesario aplicar cualquier variación de una reforma fiscal, y/o un financiamiento internacional, para cubrir un déficit fiscal, transformando la deuda pública en inversión social.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. La parte accionante interpuso la presente acción de directa inconstitucionalidad en virtud de que la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, alegadamente violó normas esenciales de procedimiento, establecidas en la Constitución, por entender que la imposición de la reforma fiscal no era necesaria, puesto que la referida fundación sometió en varias ocasiones una alternativa financiera que eliminaría el déficit fiscal y presupuestario, así como nuevos préstamos internacionales.

c. La parte accionante también invoca que se vulnera el artículo 68 consagrado en la Constitución, por cuanto el Poder Ejecutivo y el Legislativo no permitieron la exposición formal de una mejor alternativa a la reforma fiscal, desarrollada por la parte accionante durante más de diecisiete (17) años. De igual forma, expresa que se conculca el artículo 217 de la Constitución, sobre la orientación y el fundamento del régimen económico, entendiéndose que la medida gubernamental, tomada sobre la reforma fiscal, deviene en inconstitucional al ser contraria a lo dispuesto en el referido artículo.

d. Además, la parte accionante sostiene que se transgrede el artículo 218 de la Constitución en cuanto a que la iniciativa privada es libre, en el entendido de que “la aplicación de una innecesaria reforma fiscal produce efectos totalmente contrarios a un crecimiento equilibrado y sostenido de la economía, la estabilidad de precios, razón por la cual esta reforma fiscal no es conforme a la Constitución”.

e. Asimismo, se violenta el espíritu del legislador en lo que respecta al control y fiscalización que consagra el artículo 246 de la Constitución, puesto que la parte accionante entiende que el hecho de que el Estado tenga que recurrir a una reforma fiscal evidencia que organismos como el Congreso



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Nacional, la Cámara de Cuentas y la Contraloría General de la República no han cumplido con los deberes que contempla el presente artículo, generando un déficit fiscal de más de ciento ochenta millones de pesos (RD\$180,000,000).

f. Por tales razones, la parte accionante solicita que:

Primero: Comprobar y declarar que el accionante tiene calidad para la presente instancia en acción directa de inconstitucionalidad, por tener interés legítimo y jurídicamente protegido, por lo que la acción debe ser admitida; Segundo: Comprobar y declarar no conforme a la Constitución de la República Dominicana la ley 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, (...) y ser violatorio a los artículos 68, 122, 217, 218, 222, 238, 246, y 251 de la Constitución; Tercero: Declarar la inconstitucionalidad por conexidad, y en consecuencia, la nulidad absoluta de todos los artículos de la ley 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, del 10 de noviembre del 2012.

5. Intervenciones Oficiales

En el presente caso intervinieron y emitieron opinión el Procurador General de la República y el Senado de la República.

5.1. Opinión del Procurador General de la República

5.1.1. El Procurador General de la República, en su opinión del quince (15) de marzo de dos mil trece (2013), solicita al Tribunal Constitucional que se



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declare inadmisibles la presente acción directa de inconstitucionalidad, interpuesta por la Fundación ELPAS, Capítulo República Dominicana, contra la Ley núm. 253-2012, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, de fecha diez (10) de noviembre de dos mil doce (2012), por supuesta violación a los artículos 68, 122, 217, 218, 222, 238, 246, y 251 de la Constitución de la República, pues en la instancia depositada por la parte accionante no se aprecia ningún elemento que permita determinar el perjuicio ni la violación a sus derechos que le haya sido causado a la entidad, la Fundación ELPAS, por la norma impugnada.

5.1.2. En ese sentido, el Ministerio Público solicita lo siguiente:

UNICO: Que procede declarar inadmisibles la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por La Fundación ELPAS, capítulo República Dominicana, contra la Ley 253-2012 para el fortalecimiento de la capacidad recaudatoria del Estado, la sostenibilidad fiscal y el desarrollo sostenible del 10 de noviembre del 2012, por supuesta violación a los artículos 68, 122, 217, 218, 222, 238, 246, y 251 de la Constitución de la República.

5.2. Opinión del Senado de la República

5.2.1. El Senado de la República, en su opinión del catorce (14) de marzo de dos mil trece (2013), expresó que el caso en cuestión la Cámara del Senado lo envió a una Comisión Bicameral, en fecha veinticinco (25) de octubre de dos mil doce (2012), y que luego, en fecha dos (02) de noviembre de dos mil doce (2012), se solicitó que la referida iniciativa se incluyera en la orden del día y se declarara de urgencia, aprobándose en segunda lectura con treinta (30) votos de treinta (30) senadores presentes, para ser despachada a la Cámara de Diputados el día tres (3) de diciembre de dos mil doce (2012). La iniciativa



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legislativa continuó con los trámites constitucionales y reglamentarios correspondientes, a saber, transcripción del proyecto, revisión, firmas del Presidente y los secretarios del Bufete Directivo, siendo remitida al Poder Ejecutivo por la cámara correspondiente, registrada con el núm. 253-12 y promulgada por el señor Presidente de la República en fecha nueve (9) de diciembre de dos mil doce (2012).

5.2.2. Por tales motivos, el Senado de la República es de opinión:

Considerando lo anteriormente expuesto, el Senado de la Republica cumplió con el mandato constitucional y reglamentario al momento de sancionar la Ley 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, la Sostenibilidad fiscal y el Desarrollo Sostenible, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de la citada iniciativa no se infringieron ningunos de los procedimientos constitucionales establecidos.

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, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrar la misma el dieciocho (18) de abril del año dos mil trece (2013). En dicha audiencia comparecieron las partes, quedando el expediente en estado de fallo.

7. Pruebas documentales



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7.1. En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad, los documentos depositados por las partes son los siguientes:

1. Estatutos de la Fundación ELPAS, Capítulo República Dominicana.
2. Libro “Sistema SIEGEL-ELPAS”.
3. Correspondencias entregadas al Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.
4. Muestra de firmas representativas contra la Reforma Fiscal y firmas en apoyo de la alternativa ELPAS.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

8.1. Este tribunal tiene competencia para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que disponen los artículos 185 de la Constitución Política del Estado y el 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

9. De la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad

9.1. En la especie, la Fundación ELPAS interpone una acción directa de inconstitucionalidad contra la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, de fecha diez (10) de noviembre del año dos mil doce (2012), la



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cual tiene como objetivo esencial el financiamiento del desarrollo sostenible para garantizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo, a través del incremento de los tributos, contra la cual se alega la violación de los artículos 68, 122, 217, 218, 222, 238, 246, y 251 de la Constitución de la República de dos mil diez (2010).

9.2. En la presente acción directa de inconstitucionalidad, la parte accionante no realiza una ponderación pormenorizada que ponga en capacidad a este tribunal de constatar la existencia de una colisión entre las disposiciones constitucionales indicadas en su instancia y los articulados establecidos en la Ley núm. 253-12.

9.3. Así, la parte accionante, en el contexto de su acción, no hace una exposición o juicio de confrontación preciso y directo de cómo las disposiciones de la Ley núm. 253-12, en su contenido o en el contexto de su ejecución, violentan las normas constitucionales contenidas en el contexto de sus argumentaciones. En efecto, la instancia sólo se limita a confrontar las disposiciones constitucionales con el contenido de la ley, en lo referente al quórum necesario para la aprobación de las leyes orgánicas. Sin embargo, tanto en la parte dispositiva de la instancia, e incluso en el cuerpo de la misma, hace mención a la violación al artículo 122 de la Constitución, el cual se refiere a las atribuciones del Presidente de la República y no al quórum requerido para la aprobación de las leyes orgánicas, contenido en el artículo 112 de la Constitución.

9.4. En cuanto a las otras disposiciones constitucionales, la parte accionante entiende que las mismas han sido violentadas, en razón de que el proyecto alternativo que fue presentado por la Fundación ELPAS no fue tomado en



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuenta por las autoridades competentes. De manera que no se expone cómo la Ley núm. 253-12 transgrede el texto constitucional.

9.5. Sobre el punto en discusión, ha tenido la oportunidad de pronunciarse el Tribunal Constitucional, fijando su precedente, estableciendo que:

El accionante, en el contexto de su acción, no hace una exposición o juicio de confrontación preciso de cómo las disposiciones del Decreto No.704-02, en su contenido violentan o colisionan con las normas constitucionales enunciadas en el contexto de sus argumentaciones, sino que lo que hace es cuestionar las consideraciones del preámbulo del referido decreto que se refieren al proceso de reforma de la empresa pública llevado a cabo por las empresas filiales de CORDE, mas no revela una contradicción objetiva y verificable entre el contenido del decreto y el texto de la Constitución¹.

9.6. De lo anterior, tomando en cuenta el precedente antes referido, y las exigencias del artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, procede declarar inadmisibles la presente acción directa de inconstitucionalidad, incoada contra la Ley núm. 253-12, ante la imposibilidad por parte de este tribunal de realizar una valoración objetiva de la acción, por carecer de presupuestos argumentativos que fundamenten jurídicamente la alegada inconstitucionalidad.

¹ Sentencia TC/0054/13. Expediente: TC-01-2003-0007, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el doctor Jorge Lora Castillo contra el Decreto No. 704-02, del dos (2) de septiembre de dos mil dos (2002), emitido por el ingeniero Hipólito Mejía Domínguez. P. 8. Véase también Sentencia TC/0062/12. Expediente No. TC-01-2002-0016, relativo a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el señor Rafael Flores Estrella, en contra de la ejecución parcial por parte del Poder Ejecutivo de las disposiciones de la Ley 112-00 de Hidrocarburos.

Sentencia TC/0288/13. Expediente núm. TC-01-2012-0095, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación ELPAS, Capítulo República Dominicana, contra la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, de fecha diez (10) de noviembre del año dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. Figuran incorporados los votos salvados de los Magistrados Lino Vásquez Samuel, Hermógenes Acosta de los Santos y Rafael Díaz Filpo.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR inadmisibles la presente acción de inconstitucionalidad incoada por la Fundación ELPAS, Capítulo República Dominicana, contra la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, de fecha diez (10) de noviembre del año dos mil doce (2012), ante la imposibilidad por parte de este tribunal de realizar una valoración objetiva de la acción, por carecer de presupuestos argumentativos que fundamenten jurídicamente la alegada inconstitucionalidad.

SEGUNDO: DISPONER que la presente decisión sea notificada, por Secretaría, a la parte accionante, la Fundación ELPAS, Capítulo República Dominicana así como al Procurador General de la República, para los fines que correspondan.

TERCERO: DECLARAR los procedimientos de este proceso libre de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

CUARTO: ORDENAR su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmada: Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; 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 SALVADO DEL MAGISTRADO
LINO VÁSQUEZ SÁMUEL

En ejercicio de mis facultades constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), (en adelante, “Ley núm. 137-11”), y respetando la opinión de la mayoría, formulo el presente voto salvado, pues mi discrepancia se sustenta en la posición que defendí en las deliberaciones del Pleno en relación a la necesidad de que la presente sentencia se pronunciara sobre si la parte accionante cumple con el requisito de interés legítimo y jurídicamente protegido.

VOTO SALVADO:

I. Planteamiento del asunto

1. Mediante instancia depositada en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia, en fecha veinte (20) de diciembre de dos mil doce (2012), la Fundación ELPAS interpuso una acción directa de inconstitucionalidad contra la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estado, la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, de fecha diez (10) de noviembre de dos mil doce (2012).

2. Los honorables jueces que integran este tribunal constitucional han concurrido con el voto mayoritario en la dirección de declarar inadmisibles las acciones tras considerar que la parte accionante no realiza una ponderación pormenorizada que ponga en capacidad a este tribunal de constatar la existencia de una colisión entre las disposiciones constitucionales indicadas en su instancia y los articulados establecidos en la Ley núm. 253-12.

3. Este voto se origina debido a que la presente sentencia no examina el aspecto de la legitimación activa de la parte accionante, consagrada en el artículo 185.1 de la Constitución de la República y en el artículo 37 de la Ley núm. 137-11.

II. Sobre la imperatividad del requisito de interés legítimo y jurídicamente protegido que deben cumplir las personas para la interposición de una acción directa de inconstitucionalidad

4. Tanto la Constitución, en su artículo 185.1, como la Ley núm. 137-11, en su artículo 37, determinan quienes tienen capacidad para interponer una acción directa de inconstitucionalidad. El artículo 37 de la Ley núm. 137-11 lo expresa en los siguientes términos: *la acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.*

5. Es así que, de acuerdo con lo establecido por este artículo, siendo la



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

parte accionante una persona moral, para poder interponer una acción directa de inconstitucionalidad debería acreditar tener un interés legítimo y jurídicamente protegido que se vea afectado por leyes, decretos, reglamentos u ordenanzas que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma constitucional.

6. En este sentido, constituyendo la acreditación de este interés un requisito imperativo para reconocer capacidad a las personas (físicas o morales) en este tipo de acción, considero que, tal como he manifestado a través de votos salvados en las sentencias de este tribunal TC/0095/13 y TC/0087/13, la presente sentencia debió hacer un análisis sobre esta cuestión antes de valorar los aspectos de inadmisibilidad sobre los que versó su decisión.

III. Posible solución procesal

7. En atención a las consideraciones antes expuestas, entiendo que el tribunal debió, en este caso y en las acciones directas de inconstitucionalidad que se susciten en lo adelante, pronunciarse sobre la legitimación activa de la parte accionante, en virtud de las disposiciones contenidas en el artículo 185.1 de la Constitución y la Ley núm. 137-11, sobre la materia.

Firmado: Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Con el debido respeto al criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, haremos constar

Sentencia TC/0288/13. Expediente núm. TC-01-2012-0095, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación ELPAS, Capítulo República Dominicana, contra la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, de fecha diez (10) de noviembre del año dos mil doce (2012).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un voto salvado en el presente caso, amparado en el derecho consagrado en el artículo 186 de la Constitución.

1. Estamos de acuerdo con la decisión adoptada en la sentencia, en el sentido de que la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Fundación ELPAS, Capítulo República Dominicana, contra la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, de fecha diez (10) de noviembre del año dos mil doce (2012), es inadmisibile, con lo que no estamos de acuerdo es que se obvие el análisis de la legitimación para accionar, cuestión procesal que debe examinarse con prelación a cualquier otro aspecto, incluyendo las demás causales de inadmisibilidad que puedan existir.

2. En la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, no existe ningún texto en el cual se consagre que la legitimación del accionante sea lo primero que debe examinar el tribunal; sin embargo, la lógica procesal y los principios generales del proceso nos indican que antes del examen, no solo de los aspectos vinculados a la procedencia de la acción, sino también de cualquier otra causal de inadmisibilidad, es necesario establecer la calidad del accionante, en razón de que si no se probara ésta el tribunal no tendría que pronunciarse sobre ningún otro aspecto del caso.

3. La laguna que acusa la Ley núm. 137-11 está resuelta en el derecho común, particularmente en el artículo 44 de la Ley núm. 834, de fecha quince (15) de julio de mil novecientos setenta y ocho (1978), texto en el cual se establece que: *constituye una inadmisión todo medio que tienda a declarar inadmisibile al adversario en su demanda, sin examen al fondo, por falta de derecho para actuar, tal como la falta de calidad, la falta de interés, la*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

prescripción, el plazo prefijado y la cosa juzgada. Como se observa, según el texto transcrito, el examen de las causales de inadmisibilidad se aborda de manera preferente en relación al fondo.

4. El mencionado artículo 44 es aplicable en la materia que nos ocupa, en virtud del principio de supletoriedad previsto en el artículo 7.12 de la referida ley núm. 137-11, cuyo contenido es el siguiente:

Supletoriedad. Para la solución de toda imprevisión, oscuridad, insuficiencia o ambigüedad de esta ley, se aplicaran supletoriamente los principios generales del Derecho Procesal Constitucional y sólo subsidiariamente las normas procesales afines a la materia discutida, siempre y cuando no contradigan los fines de los procesos y procedimientos constitucionales y los ayuden a su mejor desarrollo.

5. La aplicación del referido artículo 44 de la Ley núm. 834 no colide, en el presente caso, con la naturaleza de esta materia; muy por el contrario, contribuye al mejor desarrollo de la justicia constitucional, en la medida que el análisis de los procesos se hace en el marco de la lógica procesal, elemento que es pertinente tener en cuenta en cualquier disciplina del derecho, porque garantiza la eficiencia y la razonabilidad.

Conclusiones

Consideramos que con ocasión del conocimiento de una acción directa de inconstitucionalidad lo primero que debe determinarse es si el accionante tiene o no calidad para accionar, en razón de que en el modelo de justicia constitucional consagrado en la Constitución vigente se identifica a los órganos políticos legitimados y, en lo que respecta a los particulares, se indican las condiciones que deben reunir. El análisis de la legitimación debe ser previo,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inclusive, al de cualquier otra causal de inadmisibilidad como pudiera ser, por ejemplo, la falta de objeto.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
RAFAEL DÍAZ FILPO

En el ejercicio de nuestras facultades constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 186 de la Constitución de la República y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), emitimos el siguiente:

VOTO SALVADO:

La Fundación ELPAS, Capítulo de la República Dominicana, mediante instancia recibida, en fecha veinte (20) diciembre de dos mil doce (2012), interpuso, ante este tribunal, una acción directa de inconstitucionalidad contra la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, de fecha diez (10) de noviembre del año dos mil doce (2012). La parte accionante alega que la referida disposición legislativa vulnera los artículos 68, 217, 218, 222, 238, 246 y 251 de la Constitución de la República Dominicana.

La mayoría de los honorables jueces que componen este tribunal constitucional han concurrido con el voto mayoritario en la dirección de declarar inadmisibles las acciones directas de inconstitucionalidad de referencia, en virtud de la imposibilidad por parte de este tribunal de realizar una valoración



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

objetiva de la acción, por carecer de presupuestos argumentativos que fundamente jurídicamente la alegada inconstitucionalidad.

Es por ello que nos permitimos exponer, con el debido respeto a la mayoría, las razones por las que a nuestro juicio, la decisión sobre el fondo debió pronunciarse con relación a la legitimación activa.

Legitimación activa del accionante

Es preciso señalar que este voto se origina porque la presente sentencia no aborda el aspecto del interés legítimo y jurídicamente protegido, consagrado en el artículo 185.1 de la Constitución de la República y el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

La parte accionante ha solicitado en su escrito de acción directa de inconstitucionalidad lo siguiente:

PRIMERO: Comprobar y declarar que el Accionante tiene calidad para la presente instancia en Acción directa de Inconstitucionalidad, por tener interés legítimo y jurídicamente protegido, por lo que la Acción debe ser admitida.

Haciendo uso del artículo 39 de la Ley núm. 137-11, el cual copiado a la letra expresa lo siguiente: *Notificación de la acción. Si el Presidente del Tribunal Constitucional considerare que se han cumplido los requisitos precedentemente indicados, notificará el escrito al Procurador General de la República y a la autoridad de la que emane la norma o acto cuestionado, para que en el plazo de treinta días, a partir de su recepción, manifiesten su opinión,* el Procurador General de la República produjo su opinión en relación



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a la presente acción, mediante la cual se persigue la inadmisibilidad de la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, de fecha diez (10) de noviembre del año dos mil doce (2012), bajo los argumentos de que:

En la especie, visto que el objeto de la acción directa a que se refiere la presente opinión es una disposición normativa de carácter general, está fuera de toda duda lo concerniente a la competencia del Tribunal Constitucional para conocer de la misma, como la procedencia de la acción directa como mecanismo procesal adecuado a tales fines tal y como ha establecido esta alta corte constitucional en relación a lo dispuesto por el art. 185.1 de la Constitución.

No así en cuanto a lo concerniente a la legitimación activa de la entidad accionante, toda vez que en su instancia que no se parecía ningún elemento que permita determinar el perjuicio ni la violación a sus derechos que le haya sido causado a la entidad accionante por la norma impugnada, requisito para reconocer a su favor un derecho legítimo jurídicamente protegido, acorde con el criterio establecido en el párrafo 6.2, página 5 de la sentencia TC/0047/2012.

De ahí que, a juicio del Ministerio Público, resulte innecesario analizar los argumentos en que se fundamenta la acción a que se contrae la presente opinión, con total independencia de la consideración que nos merecen sus fundamentos y propósitos.

La razón por la cual quien suscribe considera que la presente acción directa de inconstitucionalidad debe abordar la legitimación activa es que la parte accionante cumple con los requerimientos de admisibilidad descrito en el artículo 185.1 de la Constitución de la República, el cual establece lo



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

siguiente: *Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido, así como en el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, el cual establece que: Calidad para accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido, ya que la parte accionante, Fundación ELPAS, Capítulo República Dominicana tiene interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar en inconstitucionalidad por ser una entidad incorporada de conformidad con la Ley núm. 122-05, sobre Asociaciones Sin Fines de Lucro en la República Dominicana, que vela por la ejecutoriedad de la política fiscal y presupuestaria del Estado.*

Sobre la pronunciación del Tribunal Constitucional con relación a la legitimidad del accionante ante la acción directa de inconstitucionalidad planteada

Entendemos que la parte accionante pretende y exige que este tribunal constitucional garantice la supremacía de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales consagrados en ella. En la presente decisión, el tribunal no aborda si la parte accionante tiene o no legitimidad para accionar ante este colegiado, razón por la cual presentamos el presente voto salvado para abordar esa parte tan importante para el sistema constitucional y sus garantías, como lo es el pronunciamiento de si un accionante es legítimo o no ante el tribunal, si tiene legitimidad o no para accionar y así darle fiel



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cumplimiento a lo estipulado en el artículo 185.1 de la Constitución. Para poder entender nuestra posición, debemos establecer el significado de legitimación activa o calidad de un accionante que es: *la facultad que ostentan las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa en inconstitucionalidad referido en el mismo artículo antes mencionado, que confiere dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido*, por lo que entendemos que este tribunal debió de referirse y abordar sobre la legitimidad o no de la Fundación ELPAS, Capítulo República Dominicana.

En consecuencia somos de opinión, respetando la decisión asumida por la mayoría del pleno y justificados en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 37 de la Ley núm. 137-11, de manera que sobre la base de dicha interpretación debió ingresar a la legitimidad de la parte accionante para actuar por ante este colegiado en acción directa de inconstitucionalidad. Entendemos que la parte accionante tiene legitimidad o interés jurídico protegido en virtud de que es una entidad incorporada de conformidad con la Ley núm. 122-05, sobre Asociaciones Sin Fines de Lucro en la República Dominicana, que vela por la ejecutoriedad de la política fiscal y presupuestaria del Estado, cumpliendo de esta manera con los requerimientos de los referidos artículos que abordan la legitimidad activa o interés jurídico protegido. Posteriormente, el Tribunal Constitucional debería abordar la inadmisibilidad de la misma, fundamentándose tal como se encuentra consignado en la sentencia, en que la misma resulta inadmisibile toda vez que la *parte accionante no realiza una ponderación pormenorizada que ponga en capacidad a este tribunal de constatar la existencia de una colisión entre las disposiciones constitucionales indicadas en su instancia y los articulados establecidos en la Ley núm. 253-12*.

Possible solución procesal



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En atención a las consideraciones antes expuestas, entendemos que el tribunal debió, en este caso y en las acciones directas de inconstitucionalidad que se susciten en lo adelante, pronunciarse para determinar la legitimidad procesal activa o capacidad para accionar que tiene un accionante, en virtud de las disposiciones contenidas en el artículo 185.1 de la Constitución y la Ley núm. 137-11, sobre la materia.

De igual manera, compartimos el criterio asumido por la mayoría de los magistrados que componen este tribunal constitucional, al declarar inadmisibile la acción directa de inconstitucionalidad, esencialmente, por que la “parte accionante no realiza una ponderación pormenorizada que ponga en capacidad a este tribunal de constatar la existencia de una colisión entre las disposiciones constitucionales indicadas en su instancia y los articulados establecidos en la Ley núm. 253-12”.

Firmado: Rafael Díaz Filpo, Juez.

La presente decisión 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