



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

**EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA**

**SENTENCIA TC/0001/15**

**Referencia:** Expediente núm. TC-01-2005-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Banco Central de la República Dominicana contra los artículos 32 y 35 de la Ley No. 10-04, del veinte (20) de enero de dos mil cuatro (2004), sobre la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiocho (28) días del mes de enero del año dos mil quince (2015).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Lino Vásquez Sámuel, 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, e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución y 36 de la Ley Orgánica No. 137-11, sobre el Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, del 3 de julio del 2011, dicta la siguiente sentencia:



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Descripción de las disposiciones legales impugnadas

Las disposiciones legales objeto de la presente acción directa en inconstitucionalidad son los artículos 32 y 35 de la Ley No. 10-04, del veinte (20) de enero de dos mil cuatro (2004), que regula la Cámara de Cuentas de la República Dominicana. Estas disposiciones, copiadas de forma íntegra, establecen lo siguiente:

*Artículo 32.- Auditoría por firmas privadas. Las instituciones y organismos del Estado sólo podrán contratar firmas privadas seleccionadas mediante concurso que asegure la publicidad, competencia y transparencia, para ejecutar las auditorías externas de sus operaciones, previa autorización expresa de la Cámara de Cuentas, sin perjuicio de sus facultades constitucionales de control, en los casos siguientes:*

*1) Cuando no estén incluidas en el plan anual de auditoría preparado por la Cámara de Cuentas o no sea posible realizar la auditoría demandada, por carencia de recursos humanos y logísticos;*

*2) Cuando la Cámara de Cuentas, por la complejidad del asunto, no disponga de personal especializado para llevarla a cabo;*

*3) Cuando así lo determinen de manera expresa convenios internacionales.*

*Párrafo.- El costo de la contratación y prestación de servicios de auditoría quedará a cargo de la entidad a ser auditada, de acuerdo con los reglamentos y normativas que la Cámara de Cuentas disponga al efecto.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Artículo 35.- Ejecución. En base a los resultados de la planificación, la Cámara de Cuentas y las personas naturales o jurídicas autorizadas para efectuar auditorías e investigaciones especiales en el sector público, recabarán las evidencias con la cantidad y calidad necesarias para sustentar sus opiniones, observaciones, conclusiones y recomendaciones, así como los hechos que den origen al establecimiento de responsabilidades. Cuando sea necesario, el personal de auditoría recibirá la asistencia y asesoría de especialistas en la materia de que se trate. Las evidencias recopiladas, una vez finalizada la auditoría o investigación especial, deberá permanecer en los archivos de la Cámara de Cuentas, a cargo de la unidad responsable de su administración y custodia, conforme las disposiciones que el presidente de la Cámara de Cuentas emita al efecto.*

## **2. Pretensiones del accionante**

### **2.1. Breve descripción del caso**

La presente acción fue interpuesta por el Banco Central el veinticinco (25) de septiembre del año dos mil cinco (2005), por ante la Suprema Corte de Justicia en atribuciones constitucionales, a consecuencia del requerimiento realizado por la Cámara de Cuentas de dar cumplimiento a los artículos 32 y 35 de la Ley de la Cámara de Cuentas, esto es, a la obligación de sujetarse a la autorización previa y expresa de la Cámara de Cuentas para contratar firmas privadas que realicen auditorías externas de sus operaciones. El Banco Central procuró hacer valer ante la Cámara de Cuentas, por vía de intercambio de comunicaciones, que el contenido de tales artículos no aplica para aquellas instituciones que, como el Banco Central, son de carácter autónomo por disposición del orden constitucional. Esta forma de entender la autonomía constitucional no fue asumida por la Cámara de Cuentas, que reiteró al Banco Central su facultad



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

exclusiva para ejercer, a través de la auditoría gubernamental, el control externo de las instituciones del Estado.

El accionante, en virtud de lo anterior, solicita que se declare la inconstitucionalidad de la aplicación al Banco Central de los artículos 32 y 35 de la Ley No. 10-04, sobre la Cámara de Cuentas, porque considera que exigirle legalmente que obtenga una autorización de otro órgano constitucional (en este caso la Cámara de Cuentas) para poder contratar una firma privada que fiscalice externamente sus operaciones y gestión, como establece el artículo 16.b de la Ley Monetaria y Financiera (No. 183-02), constituye una vulneración a la autonomía que le ha conferido el artículo 111 de la Constitución de 2002 — mantenida en el 225 de la Constitución de 2010— para regular su organización interna, a los fines del desenvolvimiento de sus funciones y el logro de sus objetivos como entidad con categoría de autónoma constitucional.

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

El accionante sostiene que la aplicación al Banco Central de los artículos 32 y 35 de la Ley 10-04 colide, de manera directa, con el pleno ejercicio de la autonomía que el artículo 111 Párrafo I, de la Constitución de 2002 reconoce a la entidad monetaria y financiera. Preciso es señalar que dicha disposición ha sido sustituida por varios artículos de la Constitución de 2010, aunque para los fines de la presente acción solo es necesario apuntar el artículo 225, que dispone lo siguiente:

*Artículo 225.- Banco Central. El Banco Central de la República es una entidad de Derecho Público con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía funcional, presupuestaria y administrativa.*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 3. Pruebas Documentales

En el presente expediente no se depositaron pruebas documentales; solo consta el escrito de interposición de la acción directa y el dictamen del Procurador General de la República.

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

El accionante fundamenta su recurso de inconstitucionalidad, esencialmente, en lo siguiente:

- a) Que el Banco Central es una entidad cuya autonomía es reconocida por el artículo 111 de la Constitución, autonomía que es reafirmada por la Ley Monetaria y Financiera, No. 18302, de 21 de noviembre de 2002, en su artículo 14, que dispone lo siguiente:

*El Banco Central es una entidad pública de derecho público con personalidad jurídica propia. En su condición de entidad emisora única, goza de la autonomía consagrada por la Constitución de la República”. Y, en igual sentido, la jurisprudencia ordinaria ha afirmado que “el Banco Central goza, de acuerdo con los preceptos constitucionales de orden público, de la más completa autonomía.*

- b) Que el Banco Central, como entidad cuya autonomía es reconocida por la Constitución, está facultado para regular su organización interna, a los fines del desenvolvimiento de sus funciones y el logro de sus objetivos. Se trata, pues, de una persona jurídica pública de reconocida jerarquía de naturaleza constitucional, plenamente diferenciada de los órganos que conforman la rama ejecutiva, así como de los entes que creados por ésta forman parte de la Administración Pública Nacional, que ejerce sus competencias constitucionales en el ámbito nacional y de manera autónoma.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c) Que la autonomía no implica independencia total o soberana del Estado al que se debe el ente o colectividad, sino que se trata de un concepto limitado al otorgamiento de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer los fines para los que fue creada, por lo que no puede sustraerse a cierto control estatal, establecido por el legislador, siempre que se respete su capacidad de autodeterminación para la “gestión de sus respectivos intereses”, de forma que se mantenga el principio de unidad del Estado y se eviten situaciones que desborden el ámbito de la competencia del ente público de que se trata.

d) Que este control estatal se denomina tutela y es necesario para preservar los intereses del Estado en lo que respecta a salvaguardar su unidad política y garantizar el respeto a la ley, los intereses del ente público de que se trata y los intereses de los ciudadanos, quienes tendrían una protección frente a la autoridad autónoma y garantía de adecuada administración de fondos públicos. Pero la tutela administrativa no se presume ni tampoco es ilimitada, sino que debe estar taxativamente establecida en el derecho positivo respetando las atribuciones de los órganos a los que la Constitución reviste de autonomía, pues en los casos de autonomía *“la libertad es la regla y el control es la excepción”*.

e) Que al estar consagrada en la Constitución la autonomía otorgada al Banco Central, la posibilidad de que el legislador establezca medidas de tutela solo será admisible cuando la actividad de la entidad autónoma incida en un ámbito de intereses superiores a los que le son propios, o cuando tales medidas vengan impuestas por los principios de unidad o coordinación a los que se debe la autonomía. En todo caso, otros organismos estatales solo podrían, en virtud de normas de derecho positivo que así lo establezcan, examinar la legalidad de los actos de la entidad y no la oportunidad de los mismos, es decir, que el control sería sobre el apego del acto a las normativas vigentes y no si el mismo era pertinente u oportuno.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f) Que el control ejercido sobre el Banco Central tiene algunas peculiaridades, debido a que, en razón de las funciones que tiene atribuidas, no puede ser controlado como los demás órganos de la Administración Pública Nacional. De ahí que tanto la Constitución como la Ley Monetaria y Financiera hayan establecido un sistema de control de fiscalización especialmente aplicable al Banco, en búsqueda de preservar su autonomía en el ejercicio de las competencias legal y constitucionalmente atribuidas. En ese sentido, el Banco está facultado de manera exclusiva a la fiscalización de sus propios órganos de control y demás previsiones del artículo 16, letra b), de la Ley No. 183-02, sin que el legislador haya querido que la Ley No. 10-04 derogara esta función exclusiva y autónoma reconocida al Banco Central, amparada en la Constitución, que le concede la potestad de realizar los actos y actividades administrativas conferidas y desarrolladas en su ley de regulación.

g) Que aún cuando la Ley Monetaria y Financiera, en su artículo 16, literal b), no hubiese previsto la facultad del Banco de contratar auditores externos, la autonomía que le otorga la Constitución al Banco Central le permite contratar, libre e independientemente, la auditoría de que se trata y trazar los parámetros bajo los cuales la misma deba llevarse a cabo.

h) Que resulta incuestionable la autonomía constitucional del Banco Central como elemento importante y decisivo para el logro de sus metas, funciones y objetivos dentro del ámbito de su competencia en el marco de su autonomía, así como su condición de parte integrante del Poder Público Estatal, con lo cual desde el año 1947 el constituyente le concedió la capacidad de ejercer todas y cada una de aquellas atribuciones en el orden administrativo interno. Esto le permite alcanzar el objetivo de sus funciones con la superioridad jurídica que le imprime la fuente constitucional que le da origen al ejercicio de su autonomía, cuyo nivel de jerarquía es de primer orden.

i) Que si bien las atribuciones de la Cámara de Cuentas tienen rango constitucional en virtud de lo establecido en el artículo 79 de la Constitución de





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2002 y se encuentra, además, contempladas en la Ley No. 10-04, pudiendo así examinar las cuentas generales y particulares de la República, mediante auditorías, estudios e investigaciones especiales, su facultad fiscalizadora no supone, en lo que respecta al Banco Central, que esta tenga potestad de realizar auditorías de gestión que impliquen la evolución de la eficiencia, economía y el cuidado con que el banco realice sus gestiones, o sobre los sistemas, procesos o resultados, implementados u obtenidos por el Banco; ni mucho menos trazar normativas en materia de auditorías externas que interfieran o entorpezcan los procedimientos que internamente establezca el Banco. De hacerlo así, la Cámara de Cuentas y su Ley No. 10-04 estarían excediendo el ámbito de control que puede ejercer el Estado sobre el Banco Central, violentando su capacidad de autorregulación, pues se trataría, ya no de examinar la legalidad de las gestiones de una entidad autónoma, sino de la pertinencia o eficiencia con que se llevan a cabo las mismas, lo que obviamente violentaría la autonomía del Banco Central.

j) Que si bien la Cámara de Cuentas puede realizar auditorías externas dentro de los límites antes indicados, ésta no puede impedir, ni decidir ni tampoco restringir que el Banco Central en el cumplimiento de su competencia legal y constitucional contrate firmas de auditorías privadas que evalúen la gestión de sus operaciones, pues no es admisible que la Ley No. 10-04 pueda derogar las disposiciones de la Ley Monetaria y Financiera, que confieren expresamente al Banco la facultad de contratar firmas de auditorías privadas, puesto que la Ley Monetaria y Financiera no hace más que pautar la autonomía funcional del Banco Central que emana directamente de la Constitución, que no puede ser derogado por la Ley No. 10-04, ya que violaría el principio de la jerarquía de la norma constitucional.

k) Que por las razones antes expuestas, el Banco Central concluye solicitando lo siguiente: *Que se declare la inconstitucionalidad de la aplicación de los artículos 32 y 35 de la Ley 10-04 del 20 de enero de 2004, sobre la Cámara de Cuentas de la República Dominicana en el entendido de que su*





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*aplicación es contraria o colide de manera directa con el ejercicio pleno de la autonomía constitucional reconocida a dicha institución según el Artículo 111 Párrafo I de nuestra Carta Magna, ratificado en el artículo 14 de la Ley Monetaria y Financiera No. 183-02.*

### **5. Intervenciones Oficiales**

En la especie, sólo el procurador general de la república emitió su opinión, tal y como se consigna más adelante.

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

El Procurador General de la República, mediante opinión de fecha 20 de diciembre de 2005, solicitó lo siguiente:

- a) Que se rechace la pretensión del Banco Central, en relación con la alegada inconstitucionalidad de los artículos 32 y 35 de la Ley No. 10-04, *del 20 de enero del 2004, sobre la Cámara de Cuentas al Banco Central de la República Dominicana*, porque no existe en la Constitución ningún artículo que objete ni sancione lo cuestionado por el actor.
- b) Que el artículo 8 de la Constitución de 2002 no establece en sus acápites el procedimiento a seguir para la realización de las auditorías externas en esta institución; por consiguiente, no observa violación de principio constitucional alguno.
- c) Que cualquier transgresión o violación que resulte en la práctica respecto de la autonomía del Banco Central, debe someterse a los tribunales ordinarios, ya que al constituir transgresión directa a la Constitución, no procede la vía directa de la acción en inconstitucionalidad.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d) Que, por las razones expuestas, el procurador general de la República solicita que se declare regular en la forma la presente instancia y se rechace en el fondo los medios fundamentales sobre la violación a nuestra Constitución y a principios que rigen la misma.

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

#### **6. Competencia**

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

#### **7. Legitimación activa o calidad del accionante**

En lo relativo a la legitimación activa o calidad del Banco Central de la República Dominicana para accionar en el caso que nos ocupa, es preciso destacar que la acción en inconstitucionalidad fue interpuesta el veinticinco (25) de septiembre del año dos mil cinco (2005), por lo que debe aplicarse aquí el criterio sentado por este Tribunal en la Sentencia TC/0013/12 y mantenido de forma constante en innumerables decisiones posteriores. Así que, al tratarse de un asunto pendiente de fallo desde el año 2005, la procedencia o admisibilidad de la acción directa en inconstitucionalidad estaba sujeta a las condiciones exigidas por la Constitución de 2002, que admitía las acciones formuladas por aquellas personas que probasen su condición de “parte interesada”. No podría, en consecuencia, este órgano alterar situaciones jurídicas establecidas conforme a una legislación anterior, sobre todo porque la calidad o legitimación activa es una cuestión de naturaleza procesal-constitucional, por lo que se constituye en una excepción al principio de aplicación inmediata de la ley procesal en el tiempo. Es por esto que cabe considerar que el accionante tiene calidad para

Sentencia TC/0001/15. Expediente TC-01-2005-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Banco Central de la República Dominicana contra los artículos 32 y 35 de la Ley No. 10-04, del veinte (20) de enero de dos mil cuatro (2004), sobre la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

impugnar en inconstitucionalidad los artículos 32 y 35 de la Ley No. 10-04 del 20 de enero de 2004, sobre la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, al constituir una “parte interesada” al momento de interponerse la acción que nos ocupa, en el sentido de ser una institución afectada por la aplicación de las disposiciones impugnadas.

### **8. Procedimiento aplicable en la presente acción directa en inconstitucionalidad**

La Constitución de 1966, modificada el 1994 y en el 2002, fue reformada en un proceso que culminó con la proclamación de la actual Carta Sustantiva del 26 de enero del 2010, siendo esta última la norma constitucional aplicable al caso por efecto del “principio de la aplicación inmediata de la Constitución”, subsistiendo los mismos principios y reglas fundamentales que invocaban los accionantes, esto es, el carácter de institución autónoma del Banco Central de la República Dominicana, derivado del artículo 111, párrafo I, de la Constitución del 2002. El estatus constitucional de este órgano se encuentra plasmado con mayor claridad y precisión en el artículo 225 de la Constitución de 2010, el cual establece lo siguiente: *“El Banco Central de la República es una entidad de Derecho Público con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía funcional, presupuestaria y administrativa.”*

Al verificarse que la nueva norma constitucional no afecta el alcance procesal de la acción directa en inconstitucionalidad formulada por la parte accionante al tenor del régimen constitucional anterior, por conservarse en el nuevo texto, aún con mayor precisión, los principios fundamentales invocados en su acción directa, esto es la autonomía del Banco Central, procede en consecuencia, aplicar el texto de la Constitución vigente, a fin de establecer si las disposiciones atacadas resultan inconstitucionales ante el nuevo régimen constitucional instaurado a partir del 26 de enero del año 2010.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 9. Análisis de los medios de inconstitucionalidad invocados.

Para mejor resolver el presente caso, conviene examinar previamente un tema de especial relevancia constitucional para la interpretación, aplicación y general eficacia de la Constitución, esto es, la *autonomía de los órganos constitucionales*. Luego, a la luz de esas premisas, se analizará particularmente el *estatus constitucional del Banco Central*, que acciona en la especie defendiendo su autonomía. Y, finalmente, se dilucidará el cuestionamiento específico planteado por el accionante, que es la pretendida inconstitucionalidad de las disposiciones legales que imponen a las instituciones del Estado la obligación de obtener la previa autorización de la Cámara de Cuentas para poder contratar firmas de auditorías privadas que fiscalicen externamente sus operaciones, por considerar que su aplicación al Banco Central lesiona la autonomía que la Constitución le ha conferido.

#### 9.1. Sobre la autonomía de los órganos constitucionales

9.1.1. La Constitución de la República Dominicana, adoptada el 26 de enero de 2010, contiene una distribución funcional del poder que renueva la estructura política de nuestro régimen de gobierno presidencial, en aras de impulsar el Estado Social y Democrático de Derecho y resguardar el orden institucional prediseñado por el constituyente. Así, en el reparto de funciones del Estado, los poderes públicos tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) son titulares de las funciones clásicas, pero junto a ellos la Constitución instituye directamente la autonomía e independencia de *órganos extrapoderes* nuevos o renovados que son receptores de funciones o subfunciones desmembradas de los poderes tradicionales. Es el caso de la regulación del sistema monetario y financiero que compete a la Junta Monetaria en su condición de órgano superior del Banco Central; el control externo del gasto público que ejerce la Cámara de Cuentas; la gestión de las contiendas electorales que corresponde a la Junta Central Electoral, y el juzgamiento de los conflictos electorales que es atribución del Tribunal Superior Electoral; la jurisdicción constitucional en



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cabeza del Tribunal Constitucional; así como la formulación de la política criminal del Estado y el ejercicio de la acción penal en cabeza del Ministerio Público, y la contribución en la salvaguarda de los derechos fundamentales y los intereses colectivos y difusos atribuidas al Defensor del Pueblo.

9.1.2. Los órganos autónomos son creados directamente por la Constitución para actualizar y perfeccionar el principio de la separación de los poderes. Surgen de la necesidad de *separar* determinadas funciones públicas de los procesos normales de gobierno. Así, la autonomía constituye una garantía institucional asociada a la independencia con que han de ejercer las funciones encomendadas por la Constitución. Pero estos no se encuentran investidos de legitimación democrática directa, lo que análogamente sucede con el Poder Judicial. De modo que la autonomía también se ejerce, paradójicamente, por la participación de alguno o algunos de los poderes tradicionales en la dinámica propia de los órganos constitucionales, de manera especial en el nombramiento o ratificación de sus titulares o jefes, pero también en la aprobación de su presupuesto y en una adecuada rendición de cuentas. Esta nueva ingeniería institucional, como ha expresado este Tribunal en otra ocasión, comporta un replanteamiento del significado tradicional de la noción de separación de poderes, “*en el sentido de que actualmente dicha separación no es rígida y se admite, además, la colaboración entre ellos*” (**Sentencia TC/0032/13: 9.6.**), así como diversos medios de acción recíproca.

9.1.3. Oportuno es destacar que los órganos constitucionales autónomos: a) constituyen órganos fundamentales del Estado, pues están situados en el vértice de la organización política en posición de relativa paridad e independencia respecto de los poderes públicos tradicionales; b) escapan a toda línea jerárquica y a los controles de vigilancia y tutela jurídica de la autoridad rectora de la Administración Pública; c) reciben directamente de la Constitución su estatus y competencias esenciales que definen su posición institucional en la estructura del Estado; d) concretan externamente las formas de gobierno y el Estado manifiesta a través de ellos su voluntad con la máxima eficacia formal. Cabe



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

agregar que los parámetros bajo los cuales ejercen sus funciones no pasan por los criterios inmediatos del momento, sino que al ser órganos troncales o supremos preservan el equilibrio institucional de la República y participan con el conjunto de poderes públicos en la dirección política del Estado. Son, en definitiva, órganos extrapoderes, ya que no se adscriben ni subordinan orgánicamente a ninguno de los tres poderes clásicos, tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución, y son capaces de emitir actos definitivos que actualizan el orden jurídico político fundamental.

9.1.4. Este Tribunal Constitucional hace suyas las consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de México respecto a que los órganos constitucionales autónomos: *“1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e*





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad” (Suprema Corte de Justicia de México. Tesis Jurisprudencial 20/2007 de 17 de abril de 2007).*

9.1.5. Estos órganos se rigen primordialmente por un régimen normativo propio, integrado por los preceptos de la Constitución, las leyes orgánicas que los regulan y la reglamentación interna que ellos mismos se den para los efectos de proveer a su funcionamiento. En ese sentido, es menester recordar que este Tribunal ha establecido que *“la autonomía constituye una garantía constitucional que, por su esencia, impide que pueda ser desconocida, vaciada de contenido, o bien llegar a ser suprimida; de esta manera se protege de las tentaciones de ser limitadas por el ejercicio de la función del órgano legislativo y persigue asegurar que en su desarrollo, las características básicas que la identifican no sean reducidas ni deformadas” (Sentencia TC/0152/13: 9.1.8).* A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 2010, el legislador ha empezado a delimitar cautelosamente la aplicabilidad de las disposiciones legales externas al régimen normativo propio de los órganos constitucionales, con la finalidad de preservar la autonomía que les ha conferido la Constitución. Así, tanto el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Administración Pública núm. 247, del 14 de agosto de 2012, como el artículo 2 (párrafo II), de la Ley Núm. 107-13, del 6 de agosto de 2013, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, acertadamente establecen que sus disposiciones *“se aplicarán a los órganos y entes de rango constitucional, siempre que resulten compatibles con su normativa específica, no desvirtúen las funciones que la Constitución les otorga y garanticen el principio de separación de poderes”.*

9.1.6. Necesario es recordar que *“la autonomía, en el derecho público, constituye una noción polisémica, puesto que tiene múltiples dimensiones, y se emplea en diversos sentidos en el campo de la distribución del poder, conforme a la concepción específica acerca de la forma jurídico-política del Estado que*

Sentencia TC/0001/15. Expediente TC-01-2005-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Banco Central de la República Dominicana contra los artículos 32 y 35 de la Ley No. 10-04, del veinte (20) de enero de dos mil cuatro (2004), sobre la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

define la Carta Magna. Necesario es precisar, entonces, que la autonomía de la que han sido revestidos los órganos constitucionales es cualitativamente superior a la autonomía meramente administrativa que la Constitución de 2010 reconoce a los organismos autónomos y descentralizados de la Administración Pública, los cuales podrán ser creados por ley y “*estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector*” (artículo 141). Ella se distingue también de la autonomía de la Administración Local (artículo 199) que la Constitución establece para estimular la descentralización territorial (artículo 204) en el contexto de una República unitaria (artículo 7). Así, los órganos constitucionales están dotados de una autonomía reforzada, es decir, de un grado tal de autonomía muy superior al de los entes administrativos y municipales, que les garantiza una esfera libre de controles e injerencias del Poder Ejecutivo” (**Sentencia TC/0305/14: 11.7**).

9.1.7. Cabe agregar, además, “que la autonomía constitucional, como categoría jurídica abstracta y mandato de optimización, necesita materializarse de algún modo si es que pretende ser operativa en el ejercicio del poder público. Por ello, la Constitución reconoce tres manifestaciones esenciales (funcional, administrativa y presupuestaria), de las que emergen implícitamente un conjunto de *competencias accesorias e instrumentales* indispensables para el desempeño eficaz de las *competencias fundamentales* atribuidas al órgano. Son “*accesorias*”, las competencias sustantivas implícitas ligadas indisolublemente a las competencias fundamentales; e “*instrumentales*”, las competencias que sirven de medio para el ejercicio de una competencia fundamental o accesoría atribuida al órgano en cuestión. Las competencias accesorias e instrumentales, que materializan la autonomía en su integralidad, son inescindibles de las potestades que la Constitución y las leyes orgánicas reservan a los distintos órganos constitucionales; por lo que su lesión comporta siempre una cuestión de relevancia constitucional que habilita la intervención contralora de la *justicia constitucional*, conforme a los procesos definidos en la Constitución y la Ley



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales” (**Sentencia TC/0305/14: 11.8**).

9.1.8. “La autonomía funcional implica el mayor grado de independencia o autogobierno para que el órgano ejerza las competencias específicas que le han sido encomendadas por la Constitución y su ley orgánica. En ese orden de ideas, tal como ha expresado este colegiado: *“Respetar su contenido esencial, equivale a no sujetar su capacidad de autogobierno a las decisiones de otras entidades que obstaculicen el cumplimiento de sus funciones”* (**Sentencia TC/0152/13: 9.1.9**). La autonomía funcional otorga al órgano constitucional la potestad de planificar, conforme su ley orgánica y sin injerencia de otras autoridades, *“las políticas, estrategias, metas y objetivos”* que resulten necesarios para ejercer sus funciones, al igual que para desarrollar las actividades y ejecutar los actos que den fiel cumplimiento a lo planificado, conforme a las competencias fundamentales que le ha asignado la Constitución. Comprende, además, *“el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados”* (artículo 12.5 de la Ley No.247-12), con la finalidad de corregir cualquier desviación significativa e identificar oportunidades de mejoramiento continuo” (**Sentencia TC/0305/14: 11.9**).

9.1.9. “La autonomía administrativa asegura al órgano constitucional la capacidad de autoorganización y autoadministración necesarias para que pueda realizar sus atribuciones de manera independiente y sin interferencias de ningún otro órgano o poder. Cualquier entidad compleja necesita disponer sus estructuras y asignar cometidos a sus responsables para poder alcanzar correctamente sus objetivos. Esta potestad se ejercita a través de normas reglamentarias, o bien mediante decisiones o actos de carácter no normativo. Comprende, asimismo, la capacidad de disponer de sus recursos humanos, materiales y financieros de la forma que resulte más conveniente para el cumplimiento de los cometidos y fines que tiene asignados. Esta vertiente de la autonomía se configura como una garantía en el desarrollo independiente de las



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

funciones del órgano constitucional, que parte de presuponer la especialidad en su administración por su estatus jurídico y la función que desempeña en el ordenamiento jurídico político” (**Sentencia TC/0305/14: 11.10**).

9.1.10. “La autonomía presupuestaria garantiza una amplia libertad de acción *“en la elaboración de los presupuestos de cada uno de estos órganos, así como a la programación de su ejecución, aspectos éstos que inciden ampliamente sobre la esfera de autodeterminación del órgano, pues lo eximen de la posibilidad de verse supeditado a la influencia que en determinado momento pueda ejercer el Poder Ejecutivo sobre sus decisiones, utilizando el presupuesto como mecanismo de presión. En ese sentido, en materia presupuestaria, la independencia de los órganos constitucionales se refleja en la posibilidad de que sean los mismos los que elaboren su plan anual de gastos, así como la programación de su ejecución, de acuerdo con las necesidades propias de cada institución. Supeditar las referidas atribuciones a la actuación previa del Ejecutivo equivale a cercenar una de las principales garantías de independencia de que disponen tales órganos, y que les permite realizar efectivamente sus funciones activas y contraloras”* (**Sentencia TC/0305/14: 11.11**).

9.1.11. Se ha dicho, con razón, que *el dinero es el principio vital del cuerpo político, y como tal sostiene su vida y movimientos y lo capacita para cumplir sus funciones más esenciales*. Por esto, su adecuada distribución entre los poderes y órganos del Estado constituye uno de los aspectos que determinan la eficacia del principio de separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos que diseña la Constitución. No es posible garantizar el funcionamiento adecuado de los poderes y órganos fundamentales del Estado si no se les asignan fondos suficientes en el Presupuesto General del Estado. Así, por ejemplo, el Poder Judicial y el Ministerio Público —el primero un poder tradicional y el segundo un órgano constitucional autónomo— gozan de una especialización presupuestaria de origen orgánico-legal que no puede ser desconocida en la elaboración (Poder Ejecutivo) y aprobación (Poder



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Legislativo) del Presupuesto General del Estado. Esas partidas, en consecuencia, solo podrían ser modificadas o derogadas por una ley de naturaleza orgánica y no por la ley ordinaria de presupuesto.

9.1.12. En cualquier caso, los órganos constitucionales autónomos, aún los que no gozan de una partida especializada, están habilitados para participar proactivamente en el proceso presupuestario, tanto en la etapa de formulación del proyecto general –que deberá presentar el Poder Ejecutivo– como en el momento de discusión y posterior aprobación por parte del Congreso Nacional. Al respecto, debe precisarse que si bien la Constitución reconoce la exclusividad del Poder Ejecutivo en la iniciativa legal para presentar el proyecto de ley de presupuesto (artículo 233), es decir solo él es el habilitado para iniciar el procedimiento legislativo que culminará con la aprobación del proyecto de ley, esto no quiere decir que no exista una previa coordinación y negociación, propia de un sistema democrático, a los efectos de determinar los montos y las asignaciones presupuestarias que corresponden a los órganos fundamentales del Estado. Así que la garantía de la independencia y autonomía de los órganos constitucionales autónomos también se manifiesta a través del rol que deben cumplir en el proceso presupuestario, puesto que, de no ser así, se corre el riesgo de quedar sometidos al Poder Ejecutivo.

9.1.13. Este Tribunal considera que órganos constitucionales como el Poder Judicial, la Junta Central Electoral, el Tribunal Superior Electoral, la Cámara de Cuentas, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo o este Tribunal Constitucional están habilitados constitucionalmente para participar *“en el proceso presupuestario presentando su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo sin que éste último lo modifique, para su integración al proyecto general de presupuesto y posterior sustentación ante el Congreso de la República, puesto que, dada su condición de [órganos fundamentales del Estado] y atendiendo a las funciones que debe[n] cumplir y al lugar que ocupa[n] en la configuración de nuestro sistema democrático, le[s] corresponde, al igual que el Poder Ejecutivo, sustentar directamente su*



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

*presupuesto ante el Congreso de la República para su aprobación o modificación, dentro de los límites que la propia Constitución impone, ya que esta competencia es garantía de su independencia; de no ser así, tal garantía se convertiría en ilusoria”* Para tal fin, es responsabilidad inexcusable de estos órganos *coordinar* previamente con el Poder Ejecutivo la elaboración de sus propuestas de presupuesto acorde con la *sostenibilidad fiscal* y con las posibilidades reales de una ejecución eficiente y eficaz (**Tribunal Constitucional de Perú. Sentencia de 31 diciembre de 2004**).

9.1.14. La autonomía e independencia de los órganos extrapoderes no es absoluta. Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. Dado que cada órgano constitucional autónomo constituye una parte del todo —es decir, del Estado—, en ningún caso la autonomía puede confundirse con la soberanía que corresponde al todo. La soberanía es configurada por la Constitución como un atributo exclusivo del Estado, por lo que en el orden formal y sustantivo que ella preside no caben poderes ni órganos soberanos. No obstante, estos sí son partícipes del ejercicio de la soberanía a los que está confiada la actividad directa del Estado. Así, pues, la autonomía constitucional constituye una forma de separación del poder, es decir, una distribución de competencias supremas para limitar el poder de los gobernantes. Se trata de una relación de independencia relativa que no puede afectar la estructura de la distribución de las funciones que establece la Constitución.

9.1.15. Este Tribunal considera que la autonomía de los órganos extrapoderes *“también está supeditada a ser ejercida dentro de un marco general, en el que la capacidad de administración debe realizarse de conformidad con el ordenamiento jurídico; es decir, respetando los límites constitucionales, pues la libertad de autogestión no implica en modo alguno, independencia absoluta o dejar de pertenecer [al Estado] de[l] que forma[n] parte”* (**Sentencia TC/0152/13: 9.1.10**). Por lo tanto, como bien ha planteado este Tribunal en otra oportunidad, *“sus actuaciones [no] se encuentren exentas de control, pues la propia Carta Magna traza los lineamientos para que sus actividades*



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administrativas, al igual que las de los otros órganos constitucionales, estén sometidas a supervisión y control: primero, a través de la Cámara de Cuentas de la República, en su rol de órgano de control fiscal externo; segundo, por la vía jurisdiccional que ejercen el Tribunal Superior Administrativo, la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Constitucional, en el marco de sus respectivas competencias; y, tercero, del Congreso Nacional a través de los mecanismos de control político, legislativo y presupuestario” (**Sentencia TC/0305/14: 11.18**).

9.1.16. Cabe precisar, además, que la autonomía constitucional no tiene un alcance unívoco, ni puede ser concretizada en abstracto como una regla general aplicable en términos idénticos a los distintos órganos extrapoderes, sino que es una noción gradual que corresponde desentrañar en cada caso, como etapa previa y necesaria de su aplicación a un órgano determinado. En consecuencia, para delimitar su intensidad, la justicia constitucional ha de tomar en cuenta, entre otros aspectos: a) la naturaleza de las funciones (jurisdiccionales, fiscalizadoras, regulatorias, administrativas) atribuidas por la Constitución al órgano; b) la regulación orgánico-legal que desarrolla el régimen normativo propio del órgano; c) los mecanismos de interacción o interdependencia objetiva con otros poderes y órganos establecidos por la Constitución y las leyes orgánicas que los regulan; d) el nivel de protección que se brinda a sus titulares, esto es, el carácter de la designación, el tiempo de permanencia en el cargo y las causas de remoción o destitución; e) así como la fuerza imperativa de las decisiones que adopte el órgano en ejercicio de sus propias competencias.

### **9.2. Sobre el estatus constitucional del Banco Central**

9.2.1. La reforma constitucional de 1947 instituyó un sistema monetario y financiero bajo el control de una entidad emisora única y autónoma, cuyo órgano superior sería una Junta Monetaria, compuesta por miembros que serían designados por el Poder Ejecutivo y solo podrían ser removidos de acuerdo con la ley. Hasta esa fecha, la gestión monetaria formaba parte de las finanzas públicas, lo que significa que estaba directamente en manos del Ejecutivo. Con

Sentencia TC/0001/15. Expediente TC-01-2005-0005, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Banco Central de la República Dominicana contra los artículos 32 y 35 de la Ley No. 10-04, del veinte (20) de enero de dos mil cuatro (2004), sobre la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el establecimiento de una entidad autónoma, se procuraba evitar las crisis que habían afectado al país por falta de regulaciones y supervisión adecuadas. Pese a no estar previsto un nombre en concreto, la entidad monetaria se erigió en un órgano constitucional, pues la Constitución le reservaba una esfera competencial propia y lo sustrajo de la influencia determinante de otros órganos, en especial de los de origen político, con lo cual se pretendió relievesu cometido preponderantemente técnico.

9.2.2. El estatus institucional de la entidad monetaria, que desde 1947 la legislación denominó Banco Central, permaneció inalterado en las revisiones constitucionales de 1955, 1959, 1960, 1961, 1962, 1963, 1966, 1994 y 2002. La Constitución de 2010, en cambio, consagró directamente su denominación jurídica: *Banco Central*; precisó las manifestaciones de su autonomía: *funcional, presupuestaria y administrativa* (artículo 225); y definió su objetivo esencial: *velar por la estabilidad de precios* (artículo 228). Estas menciones expresas no tienen un efecto puramente nominal, sino que otorgan al Banco Central una estructura institucional más acabada, despejando cualquier duda que pudiera subsistir acerca de su configuración jurídico política. Es incuestionable, entonces, que la Constitución de 2010 ha erigido al Banco Central en un verdadero órgano constitucional autónomo, perfeccionando así el estatus que ostentaba desde 1947, y revistiéndolo de la mayor relevancia en el ordenamiento dominicano.

9.2.3. El fundamento de la autonomía del Banco Central es la neutralidad que debe caracterizar a un órgano que debe ser independiente defensor de la moneda. Y es que las políticas monetarias y financieras deben estar radicadas en un órgano que esté libre de presiones políticas y electorales. Existe, pues, una estrecha relación entre la misión que le fue asignada con carácter prevalente, esto es, velar por la estabilidad de precios, y la amplia autonomía de la que ha sido investido. Así, la Constitución ha querido dotar al Banco Central de una estructura institucional que le permita remover los obstáculos que eventualmente podrían llegar a entorpecer el cumplimiento de su función





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

primordial, que ha de ser confiada a un cuerpo especializado, puesto por encima de todo tipo de exigencias coyunturales, a fin de brindarle condiciones óptimas para cumplir a cabalidad con tan alta misión, fundamental en el mediano y largo plazo para la salud del sistema económico y para el bienestar de la nación.

9.2.4. La configuración y el rol del Banco Central como órgano autónomo son concretados por una ley que podría calificarse de naturaleza “super-orgánica”, en razón de que su adopción o modificación, *“por excepción a lo dispuesto en el artículo 112 de esta Constitución... requerirá 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”* (artículo 232). Se trata de la Ley No. 183-02, promulgada el 3 de diciembre de 2002, con la denominación de “Ley Monetaria y Financiera”. Esta pieza legal prevé diversos mecanismos y procedimientos institucionales que aseguran eficazmente la autonomía funcional, administrativa y presupuestaria del Banco Central.

9.2.5. El estatus institucional del Banco Central es incompatible con la *tutela jurídico-administrativa*, que es una forma de relación intersubjetiva y horizontal caracterizada por la potestad de dirección de un órgano mayor sobre un órgano menor, en razón de que los órganos constitucionales mantienen entre sí y con los poderes tradicionales relaciones de relativa paridad; ni permite su sujeción a la *vigilancia* de ningún ministerio en particular, en tanto que el Banco pertenece a una esfera de la Administración autónoma en sí misma, cuyo órgano superior es la Junta Monetaria (artículo 223). Esta última está integrada por tres (3) miembros ex officio y seis (6) miembros designados por tiempo determinado. Son miembros ex officio: el Gobernador del Banco Central, quien la presidirá, el Ministro de Hacienda y el Superintendente de Bancos. Todos estos, con excepción del Ministro de Hacienda, durante el tiempo de su designación solo podrán ser removidos por las causas previstas en la Ley Monetaria y Financiera (artículo 226)



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.2.6. La autonomía del Banco Central no puede ser entendida como si el constituyente lo hubiera concebido como una isla ubicada por fuera de los ámbitos constitucionales de actuación de sus órganos y autoridades, y, en consecuencia, no le exime del deber de coordinación, que es imperativo en toda *República unitaria*, ni de los controles que la Constitución ha previsto para asegurar que los órganos fundamentales del Estado cumplan fielmente las funciones que les han sido encomendadas. Así, coincidiendo con la jurisprudencia constitucional colombiana, este Tribunal “no cree *que el Banco [Central], pese a ser un órgano constitucional autónomo e independiente, quede sustraído de los controles político, judicial, administrativo y fiscal, entre otros, que la propia Constitución determina. Sostener esto último quebrantaría toda la construcción del... Estado [Social y Democrático] de Derecho y [la] República unitaria [prefigurados por el artículo 7 de la Constitución dominicana]. De hecho las funciones básicas atribuidas al Banco se deben cumplir con estricta sujeción a la Constitución y a la ley. De otra parte, los controles existentes garantizan que este órgano constitucional no quede cubierto con un mandato de silencio y oscuridad y se torne en parcela tecnocrática oculta y aislada del Estado*” (**Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-529 de 1993 de 11 de noviembre de 1993**).

### **9.3. Sobre la exigencia de obtener autorización de la Cámara de Cuentas para contratar firmas privadas de auditorías.**

9.3.1. El objeto específico de la presente acción directa es la solicitud de declarar inconstitucional la aplicación al Banco Central de los artículos 32 y 35 de la Ley No. 10-04, que regula la Cámara de Cuentas. El accionante considera, en efecto, que exigirle la previa obtención de una autorización de la Cámara de Cuentas para poder contratar firmas privadas que fiscalicen externamente sus operaciones, constituye una vulneración a la autonomía que le confirió el artículo 111 de la Constitución de 2002 (mantenida en el 225 de la Constitución



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de 2010) para regular su organización interna, a los fines del desenvolvimiento de sus funciones y el logro de sus objetivos como entidad constitucional.

9.3.2. Necesario es señalar que el artículo 248 de la Constitución dispone que la Cámara de Cuentas es el órgano superior externo de control fiscal y goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria. Su función primordial, como bien ha dicho este Tribunal, es “la vigilancia de la gestión de los recursos públicos y la protección del patrimonio público, así como fiscalizar que los procesos administrativos se ajusten a sólidas políticas, prácticas y principios de gestión pública... Cabe agregar, además, que el artículo 30 de la ley que la regula (No. 10-04) precisa que el control fiscal cubre tanto la evaluación de la *“legalidad y confiabilidad de la información presentada en los estados financieros y presupuestarios”* (**auditoría financiera**), como la verificación de *“si los resultados esperados por las instituciones del Estado y sus programas se están logrando con observancia de la ética, así como con criterios de eficiencia, de economía y adecuado cuidado del ambiente”* (**auditoría de gestión**)” (Sentencia TC/0305/14: 11.19).

9.3.3. El accionante plantea que *“el control ejercido sobre el Banco Central tiene algunas peculiaridades: en razón de las funciones que tiene atribuidas, éste no puede ser controlado como los demás órganos de la Administración Pública Nacional”*. En apoyo de su criterio, cita el artículo 16 de la Ley Monetaria y Financiera, disposición que establece que *“el Banco Central está sujeto a la fiscalización de sus propios órganos de control, al dictamen y certificación anual de una firma de auditoría externa de reconocido prestigio nacional e internacional y a la rendición anual de cuentas ante el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional, por intermedio de su gobernador, con la presentación de la correspondiente Memoria Anual durante la primera legislatura de cada año”*. No obstante, el que esta disposición orgánico-legal no disponga expresamente el control que corresponde a la Cámara de Cuentas, no exime al Banco Central del mismo, porque al ser un control dispuesto



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

directamente por la ley fundamental no puede ser suprimido por ninguna disposición infraconstitucional.

9.3.4. Ahora bien, el control que ejerce la Cámara de Cuentas no puede afectar la potestad que tiene el Banco Central, a través de su órgano superior (Junta Monetaria), para fijar autónomamente las políticas, estrategias, metas y objetivos necesarios para el cumplimiento de las funciones que le encomienda la Constitución, ni limitar la capacidad de este realizar o procurar por sí mismo la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados en su gestión. Por tanto, lleva la razón el accionante al plantear *“que aun cuando la Ley Monetaria y Financiera, en su artículo 16 literal b) no hubiese previsto la facultad del Banco de contratar auditores externos, la autonomía que le otorga la Constitución al Banco Central le permite contratar libre e independientemente la auditoría de que se trata y trazar los parámetros bajos los cuales la misma deba llevarse a cabo”*. Y es que el control de desempeño y de resultados (autocontrol), como se dijo ya en el fundamento 9.1.8 de la presente sentencia, forma parte de la autonomía funcional de los órganos constitucionales, y puede ser realizado por organismos que formen parte del órgano o, a requerimiento de este, por firmas de auditorías privadas. Esto no significa que se cuestione de ninguna manera la prerrogativa que tiene la Cámara de Cuentas de auditar las veces que considere necesario a los órganos constitucionales autónomos.

9.3.5. Oportuno es señalar que la violación de la autonomía de un órgano constitucional implica necesariamente la violación del principio de separación de poderes establecido en el artículo 4 de la Constitución. La afectación de cualquiera de las manifestaciones de la autonomía, analizadas en los *fundamentos* 9.1.7 al 9.1.13 de la presente sentencia, no es una cuestión que pueda abordarse con un parámetro bivalente gracias al cual pueda decirse simplemente que la vulneración se acreditó o no, pues constituye una cuestión gradual que, en consecuencia, admite diversos niveles de completitud y, por ende, de afectación. Así pues, este Tribunal considera, haciendo acopio de la



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisprudencia constitucional mexicana, que son tres las prohibiciones dirigidas a los poderes públicos y órganos constitucionales, a fin de asegurar el respeto al principio de separación de poderes; a saber: la no intromisión, la no dependencia, y la no subordinación de cualquiera de los órganos o poderes con respecto a los otros. *“La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe”* (**Suprema Corte de Justicia de México. Tesis jurisprudencial P./J. 81/2004 de 31 de agosto de 2004**). Estos tres conceptos son en realidad grados de uno mismo. Así, toda subordinación (grado superior) implica dependencia (grado intermedio) y ésta, a su vez, implica intromisión (grado inferior); en cambio, la intromisión excluye a la dependencia, dado que esta última es más rica en características que la primera, y, por la misma razón, la dependencia excluye a la subordinación.

9.3.6. Este Tribunal advierte que resulta contrario al principio de separación de poderes exigir a los poderes públicos y órganos constitucionales que obtengan una autorización de la Cámara de Cuentas para poder contratar firmas privadas que auditen su gestión. Esta exigencia, contenida en el artículo 32 de la Ley No. 10-04, constituye una afectación de *dependencia*, ya que impide a los poderes y órganos ejercer de manera autónoma las *competencias instrumentales* de evaluación y control del desempeño o de resultados, conforme se planteó en el



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*fundamento* 9.1.8 de esta sentencia, y este defecto afecta la validez del texto legal en su totalidad. En efecto, al ser la Cámara de Cuentas el órgano público competente para realizar el control fiscal externo del Estado, el legislador no puede disponer que las instituciones públicas deban procurar su previo consentimiento o autorización para contratar firmas privadas que evalúen externamente las operaciones que realicen y, a consecuencia de los resultados, adoptar las medidas administrativas que correspondan en el marco del régimen normativo propio.

9.3.7. Lo anterior no significa, en modo alguno, que la Cámara de Cuentas quede completamente excluida del proceso de contratación de las firmas de auditorías nacionales o internacionales. Este tribunal considera que la contratación de firmas de auditorías debe realizarse por licitación pública y con todas las garantías que aseguren la sana gestión administrativa. Las firmas de auditorías que quieran participar en las licitaciones deben estar registradas en el banco de datos de elegibles que gestiona la Cámara de Cuentas en su condición de Organismo Rector del Sistema Nacional de Control y Auditoría. Los órganos interesados podrán requerir la asistencia de la Cámara de Cuentas para la elaboración de las bases de concurso y los términos de referencia. Sin embargo, la realización de tales auditorías no sustituye, en modo alguno, el control fiscal que debe ejercer la Cámara de Cuentas, ni le son oponibles o vinculantes sus resultados, pero esta podrá requerirlos a los órganos que las contrataron, quienes estarán obligados a entregarlos en un plazo razonable que no podrá exceder de veinte (20) días hábiles.

9.3.8. Preciso es agregar que las auditorías realizadas por firmas privadas carecen del imperio legal para derivar autónomamente responsabilidades de ningún tipo, sino que apenas podrían servir de insumo para que el órgano público que las requirió adopte internamente las medidas de lugar que le permita el régimen normativo propio. Estas auditorías son insumos importantísimos para que el órgano evalúe el desempeño institucional y los resultados alcanzados en su gestión, pero las “opiniones, observaciones, conclusiones y





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recomendaciones” que se hagan constar en las mismas no pueden por sí mismas dar origen al establecimiento de responsabilidades como las que corresponde declarar a la Cámara de Cuentas, en virtud de los artículos 47 y 48 de la ley que la regula. Es así que no se pueden equiparar normativamente las exigencias de las auditorías que realicen las firmas privadas, a requerimiento de órganos públicos, con las que corresponde al órgano de control fiscal externo, por lo que cabe concluir que en este extremo el artículo 35 de la Ley No. 10-04 es inconstitucional.

9.3.9. Al resultar inconstitucional solo una parte, y no el texto íntegro del precitado artículo 35, procede adoptar —como ha realizado este Tribunal en situaciones análogas— una *sentencia reductora*, esto es, una decisión que “*ordena una restricción o acortamiento de la ‘extensión’ del contenido de la ley impugnada*”, declarando así la nulidad de la previsión excesiva para que la disposición legal sea conforme a la Constitución (**Sentencias TC/0266/13: 9.2.9 y TC/0093/12: 9.3.5**). Esta modalidad de sentencia puede ser adoptada por este Tribunal Constitucional, en virtud de la remisión a la práctica constitucional comparada que dispone el párrafo III del artículo 47 de la Ley No. 137-11. Por tales motivos, la declaratoria de nulidad, en el presente caso, se hace exclusivamente a la expresión del artículo 35 de la Ley No. 14-04, que señala: “*las personas naturales o jurídicas autorizadas para hacer auditorías e investigaciones especiales en el sector público*”.

9.3.10. Por consiguiente, este Tribunal declara que la interpretación conforme a la Constitución del artículo 35 de la Ley No. 10-04, será la siguiente:

*Ejecución. En base a los resultados de la planificación, la Cámara de Cuentas recabará las evidencias con la cantidad y calidad necesarias para sustentar sus opiniones, observaciones, conclusiones y recomendaciones, así como los hechos que den origen al establecimiento de responsabilidades. Cuando sea necesario, el personal de auditoría recibirá la asistencia y asesoría de especialistas en la materia de que se*





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

*trate. Las evidencias recopiladas, una vez finalizada la auditoria o investigación especial, deberá permanecer en los archivos de la Cámara de Cuentas, a cargo de la unidad responsable de su administración y custodia, conforme las disposiciones que el presidente de la Cámara de Cuentas emita al efecto.*

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta; y Katia Miguelina Jiménez Martínez, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley. Figuran incorporados los votos disidentes de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos y Ana Isabel Bonilla Hernández.

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

**DECIDE:**

**PRIMERO: DECLARAR** buena y válida, en cuanto a la forma, la presente acción directa en inconstitucionalidad interpuesta el veinticinco (25) de septiembre del año dos mil cinco (2005), por el Banco Central de la República Dominicana, contra los artículos 32 y 35 de la Ley No. 10-04, sobre la Cámara de Cuentas, del veinte (20) de enero de dos mil cuatro (2004), por haber sido interpuesta de conformidad con la ley.

**SEGUNDO: DECLARAR**, en cuanto al fondo, no conforme con la Constitución el artículo 32 de la Ley No. 10-04 del 20 de enero de 2004, y, en consecuencia, **PRONUNCIAR** la nulidad total y absoluta de esta disposición legal, por las razones expuestas en los fundamentos de la presente sentencia.

**TERCERO: DECLARAR**, en cuanto al fondo, no conforme con la Constitución, la expresión del artículo 35 de la Ley No. 14-04 del 20 de enero



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

de 2004 que señala: *“las personas naturales o jurídicas autorizadas para hacer auditorías e investigaciones especiales en el sector público”*; **PRONUNCIAR** la nulidad de esta parte de la disposición legal, y, en consecuencia, **DECLARAR** que la interpretación constitucional del artículo 35 de la Ley No. 10-04 del 20 de enero de 2004 es la que se consigna en el fundamento 9.3.10 de la presente sentencia.

**CUARTO: DECLARAR** que las nulidades por inconstitucionalidad anteriormente declaradas surtirán efectos inmediatos, a partir de la notificación de la presente sentencia y para el porvenir, de conformidad con las disposiciones de la primera parte del artículo 48 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

**QUINTO: DECLARAR** los trámites del presente proceso libres de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la referida Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

**SEXTO: ORDENAR** la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, Banco Central de la República Dominicana, a la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, al Congreso Nacional y a la Procuraduría General de la República, para cumplir con las formalidades establecidas en el párrafo II del artículo 49 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

**SEPTIMO: ORDENAR** que en todas las publicaciones oficiales de la Ley No. 1004, sobre la Cámara de Cuentas, de fecha veinte (20) de enero del año dos mil cuatro (2004), se consigne la declaración de inconstitucionalidad del artículo 32, así como la interpretación conforme del artículo 35, identificando la presente sentencia, a fin de cumplir con la formalidad del párrafo III del artículo 49 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.



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

**OCTAVO: 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; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

**VOTO DISIDENTE DEL MAGISTRADO**  
**HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS**

Con el debido respeto al criterio mayoritario desarrollado en esta sentencia y conforme a la opinión que mantuvimos en la deliberación, procedemos a explicar las razones por las cuales no estamos de acuerdo con el mismo. Este voto disidente lo ejercemos amparándonos en el artículo 186 de la Constitución y en el artículo 30 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales, de fecha 15 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) *Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”. Mientras que se el segundo se consagra: “*Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido*”.

**I.- Introducción**

1. En el presente caso, el Banco Central de la República Dominicana pretende que se declaren inconstitucionales y que se anulen los artículos 32 y 35 de la



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ley No. 10-04 de fecha 20 de enero que regula la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.

2. En el artículo 32 de la referida Ley se establece que: *“Auditoría por firmas privadas. Las instituciones y organismos del Estado sólo podrán contratar firmas privadas seleccionadas mediante concurso que asegure la publicidad, competencia y transparencia, para ejecutar las auditorías externas de sus operaciones, previa autorización expresa de la Cámara de Cuentas, sin perjuicio de sus facultades constitucionales de control, en los casos siguientes: 1) Cuando no estén incluidas en el plan anual de auditoría preparado por la Cámara de Cuentas o no sea posible realizar la auditoría demandada, por carencia de recursos humanos y logísticos; 2) Cuando la Cámara de Cuentas, por la complejidad del asunto, no disponga de personal especializado para llevarla a cabo; 3) Cuando así lo determinen de manera expresa convenios internacionales. Párrafo.- El costo de la contratación y prestación de servicios de auditoría quedará a cargo de la entidad a ser auditada, de acuerdo con los reglamentos y normativas que la Cámara de Cuentas disponga al efecto”*.

3. Mientras que en el artículo 35 de la misma Ley se consagra que: *“Ejecución. En base a los resultados de la planificación, la Cámara de Cuentas y las personas naturales o jurídicas autorizadas para efectuar auditorías e investigaciones especiales en el sector público, recabarán las evidencias con la cantidad y calidad necesarias para sustentar sus opiniones, observaciones, conclusiones y recomendaciones, así como los hechos que den origen al establecimiento de responsabilidades. Cuando sea necesario, el personal de auditoría recibirá la asistencia y asesoría de especialistas en la materia de que se trate. Las evidencias recopiladas, una vez finalizada la auditoría o investigación especial, deberá permanecer en los archivos de la Cámara de Cuentas, a cargo de la unidad responsable de su administración y custodia, conforme las disposiciones que el presidente de la Cámara de Cuentas emita al efecto”*.



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

4. Según lo considera la accionante, Banco Central de la República Dominicana, los textos cuestionados interfieren en la autonomía que se le reconoce en el artículo 16 de la Ley Monetaria y Financiera, No. 183-02 de fecha 16 de noviembre de 2002 y en el artículo 111 de la Constitución.<sup>1</sup>

5. En el artículo 16 de la referida Ley 183-02, se establece que: “**Régimen Patrimonial, Contabilidad y Estados Financieros.** a) **Capital y Patrimonio.** *El Banco Central cuenta con un capital que se denominará Fondo de Recursos Propios, constituido por el aporte que para la creación del mismo efectuó el Estado y por las capitalizaciones autorizadas y las reservas para ampliación de capital acumuladas hasta el momento de entrar en vigor la presente Ley. Este Fondo se podrá aumentar con el superávit a que se refiere el literal e) del presente Artículo y con otros aportes del Estado. El Banco Central tiene patrimonio propio inembargable y afecto exclusivamente al cumplimiento de sus fines.* b) **Fiscalización y Rendición de Cuentas.** *El Banco Central está sujeto a la fiscalización de sus propios órganos de control, al dictamen y certificación anual de una firma de auditoría externa de reconocido prestigio nacional e internacional y a la rendición anual de cuentas ante el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional, por intermedio de su Gobernador, con la presentación de la correspondiente Memoria Anual durante la primera legislatura de cada año. El Gobernador deberá informar a la Junta Monetaria mensualmente sobre las principales ejecutorias del Banco Central.* c) **Estados Financieros.** *El Banco Central elaborará sus estados financieros y llevará una contabilidad de acuerdo con los estándares internacionales en materia de banca central, conforme lo determine reglamentariamente la Junta Monetaria. El ejercicio fiscal será de un (1) año calendario.* d) **Presupuestos.** *El Banco Central elaborará sus presupuestos anualmente en los que, junto a los gastos corrientes, deberán incluirse de manera explícita los gastos programados para la ejecución de la política monetaria. Dichos presupuestos serán aprobados por la Junta Monetaria. Los mecanismos de control y seguimiento de los*

---

<sup>1</sup> La accionante se refiere al artículo 111 de la Constitución de 1994 que era la vigente en la fecha en que se invoca la acción en inconstitucionalidad que nos ocupa.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*presupuestos serán establecidos mediante Reglamento por la Junta Monetaria.*

*e) **Superávit o Déficit.** Para cada ejercicio fiscal el superávit se distribuirá en primer lugar mediante la asignación de un tercio (1/3) del mismo hasta incrementar el Fondo de Recursos Propios, a un nivel equivalente al cinco por ciento (5%) del monto agregado de los pasivos del Banco Central. Otro tercio (1/3) se destinará a incrementar la Reserva General del Banco, hasta alcanzar un nivel equivalente al monto del Fondo de Recursos Propios. Esta Reserva General sólo podrá utilizarse para compensar cualquier déficit del Banco Central. El tercio (1/3) restante se aplicará para amortizar o redimir los títulos de deuda pública a que se refiere el Artículo 82 de la presente Ley. Canceladas estas deudas en su totalidad dicho superávit se utilizará para incrementar los Fondos de Recursos Propios y Reserva General hasta alcanzar el referido cinco por ciento (5%) indicado anteriormente. Cuando tales Fondos hayan alcanzado los montos señalados y se hayan pagado los títulos a los que se refiere el Artículo 82 de la presente Ley, el superávit se transferirá al Gobierno, una vez dictaminados los Estados Financieros. En los casos que se genere déficit, éste se cubrirá en primer lugar con cargo al Fondo de Reserva General y si ello no alcanzase a cubrir dicho déficit, el Gobierno absorberá la diferencia mediante un traspaso directo de fondos al Banco Central o mediante la emisión de una letra del Tesoro, con vencimiento no superior a un (1) año, por el importe total de la diferencia, a una tasa de interés que no podrá ser menor que la tasa de interés del mercado. Dicha letra del Tesoro podrá ser desagregada por el Banco Central al objeto de negociarla en el mercado secundario. El Gobierno deberá consignar el pago de dicha letra en su presupuesto del año subsiguiente al de la emisión.”*

6. Mientras que en el artículo 111 de la Constitución de 1994 se consagra que “La unidad monetaria nacional es el peso oro. Párrafo I.- Sólo tendrán circulación legal y fuerza liberatoria los billetes emitidos por una entidad emisora única y autónoma, cuyo capital sea de la propiedad del Estado, siempre que estén totalmente respaldados por reservas en oro y por otros valores reales y efectivos, en las proporciones y condiciones que señale la ley





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

*y bajo la garantía ilimitada del Estado. Párrafo II.- Las monedas metálicas serán emitidas a nombre del Estado por mediación de la misma entidad emisora y se pondrán en circulación sólo en reemplazo de un valor equivalente de billetes. La fuerza liberatoria de las monedas metálicas en curso y de las que se emitieren en lo adelante será determinada por la ley. Párrafo III.- La regulación del sistema monetario y bancario de la Nación corresponderá a la entidad emisora, cuyo órgano superior será una Junta Monetaria, compuesta de miembros que serán designados y sólo podrán ser removidos de acuerdo con la ley y responderán del fiel cumplimiento de sus funciones de conformidad con las normas establecidas en la misma. Párrafo IV.- Queda prohibida la emisión o la circulación de papel moneda, así como de cualquier otro signo monetario no autorizado por esta Constitución, ya sea por el Estado o por cualquier otra persona o entidad pública o privada”.*

7. El Tribunal Constitucional acogió, por mayoría de votos, la acción en inconstitucionalidad, declaro inconstitucional el referido artículo 32 y dictó una sentencia interpretativa reductora en lo que respecta al artículo 35.<sup>2</sup> De acuerdo al criterio mayoritario, los referidos textos son inconstitucionales porque interfieren en la autonomía del Banco Central de la República Dominicana.

## II.- Precisiones necesarias

8. Antes de entrar en el análisis relativo a la constitucionalidad de los textos cuestionados conviene hacer las precisiones que se indican en los párrafos que siguen.

9. En el presente caso no se trata de que un poder público quiera controlar a otro de los poderes, ya que el conflicto se origina entre la Cámara de Cuentas de la República Dominicana y el Banco Central de la República Dominicana. El primero de los órganos indicados no es un poder público ni forma parte de

---

<sup>2</sup> En la sección en que se discutió este expediente participaron once jueces de los cuales nueve estuvieron de acuerdo con lo decidido y dos en contra.





## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dichos poderes. Los miembros de la Cámara de Cuentas son elegidos por el Senado de ternas presentadas por la Cámara de Diputados; con la finalidad de que controlen y fiscalicen a todos los poderes públicos y órganos del Estado que administren recursos públicos.<sup>3</sup>

10. En el caso del Banco Central de la República Dominicana, se trata de un que aunque es autónomo forma parte del Poder Ejecutivo, en la medida que tanto su gobernador como los miembros de la Junta Monetaria son designados por este poder, con la finalidad de que asuma la responsabilidad de dirigir y orientar las políticas públicas relativas a la economía.<sup>4</sup>

11. No obstante lo anterior, para justificar la decisión de la cual forma parte este voto disidente, se hace referencia a una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de México dictada el 17 de abril de 2007, en la cual se desarrolla la tesis relativa a que los poderes primarios o tradicionales (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial) no pueden menguar la autonomía de los órganos constitucionales. Entendemos que la indicada tesis no aplica al caso, porque no se configura el presupuesto esencial que consiste en que uno de los poderes tradicionales quiera contralar a un órgano constitucional.<sup>5</sup>

12. Lo que queremos resaltar es que, en cierta forma, la tesis mayoritaria aborda el conflicto que nos ocupa como si se tratara de la hipótesis en que uno de los poderes públicos pretende desconocer la autonomía del Banco Central de la República Dominicana, lo cual no se corresponde con la realidad, en razón de que la supervisión que se consagra en el texto cuestionado no está a cargo de ninguno de los poderes públicos. Es importante destacar que no solo se trata de que los poderes públicos tradicionales no tienen incidencia en la cuestión, sino que, además, la referida supervisión puesta a cargo de la Cámara de Cuentas no afecta a la autonomía del Banco Central de la República Dominicana. A este

---

<sup>3</sup> Véase artículo 248 de la constitución de la República Dominicana.

<sup>4</sup> Véase artículos 226 y 227 de la Constitución de la República Dominicana.

<sup>5</sup> Véase No. 9.1.4; 9.3.5 y 9.3.6 de la sentencia.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

último aspecto nos referiremos cuando analicemos la constitucionalidad de los textos cuestionados.

13. Por otra parte, en la especie no se plantea una cuestión de orden presupuestaria, es decir, no se trata de que el Poder Ejecutivo, que es el que elabora el presupuesto haya creado un mecanismo de dependencia financiera en perjuicio de la autonomía del Banco Central de la República Dominicana. Sin embargo, en la argumentación que se desarrolla en los párrafos 9.1.11, 9.1.12 y 9.1.13 la idea central se circunscribe a la dependencia financiera.

14. En efecto, en el párrafo 9.1.11 se afirma “se ha dicho, con razón, que el dinero es el principio vital del cuerpo político, y como tal sostiene su vida y movimientos y lo capacita para cumplir sus funciones más esenciales. Por esto, su adecuada distribución entre los poderes y órganos del Estado constituye uno de los aspectos que determinan la eficacia del principio de separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos que diseña la Constitución. No es posible garantizar el funcionamiento adecuado de los poderes y órganos fundamentales del Estado si no se les asignan fondos suficientes en el Presupuesto General del estado”.

15. Mientras que en el párrafo 9.1.12 se establece “En cualquier caso, los órganos constitucionales autónomos, aun los que no gozan de una partida especializada, están habilitados para participar proactivamente en el proceso presupuestario tanto en la etapa de formulación del proyecto general-que deberá presentar el Poder Ejecutivo- como en el momento de discusión y posterior aprobación por parte del Congreso Nacional. Al respecto, debe precizarse que si bien la Constitución reconoce la exclusividad del Poder Ejecutivo en la iniciativa legal para presentar el proyecto de ley de presupuesto (artículo 233), es decir solo él es el habilitado para iniciar el procedimiento legislativo que culminara con la aprobación del proyecto de ley, esto no quiere decir, que no exista una previa coordinación y negociación, propia de un sistema democrático, a los efectos de determinar los montos y las asignaciones



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

presupuestarias que corresponden a los órganos fundamentales del Estado. Así que, la garantía de la independencia y autonomía de los órganos constitucionales autónomos también se manifiestan a través del rol que deben cumplir en el proceso presupuestario puesto que, de no ser así, se corre el riesgo de quedar sometidos al Poder Ejecutivo”.

16. Igualmente en el párrafo 9.1.13 se sostiene: “Este tribunal considera que órganos constitucionales como el Poder Judicial, la Junta Central Electoral, el Tribunal Superior Electoral, la Cámara de Cuentas, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo o este Tribunal Constitucional están habilitados constitucionalmente para participar “en el proceso presupuestario presentando su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo sin que éste último lo modifique, para su integración al proyecto general de presupuesto y posterior sustentación ante el Congreso de la República, puesto que, dada su condición de (órganos fundamentales del Estado) y atendiendo a las funciones que deben (n) cumplir y al lugar que ocupa (n) en la configuración de nuestro sistema democrático, le(s) corresponde, al igual que el Poder Ejecutivo, sustentar directamente su presupuesto ante el Congreso de la República para su aprobación o modificación, dentro de los límites que la propia Constitución impone, ya que esta competencia es garantía de su independencia; de no ser así, tal garantía se convertiría en ilusoria” Para tal fin, es responsabilidad inexcusable de estos órganos coordinar previamente con el Poder Ejecutivo la elaboración de sus propuestas de presupuesto acorde con la sostenibilidad fiscal y con las posibilidades reales de una ejecución eficiente y eficaz.”<sup>6</sup>

17. Una última precisión que quisiéramos hacer es que la Cámara de Cuentas de la República Dominicana y no el Banco Central de la República Dominicana, es la que puede ser considerada como un órgano extra poder, en la medida en que constitucionalmente tiene la responsabilidad de controlar a los poderes públicos y a los órganos constitucionales que administran recursos públicos. <sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Tribunal Constitucional de Perú. Sentencia de 31 diciembre de 2004.

<sup>7</sup> Véase artículo 248 de la Constitución de la República Dominicana.



## República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

III.- Los textos cuestionados no vulneran la autonomía del Banco Central de la República Dominicana

18. Los dos textos cuestionados, el 32 y el 35 de la referida ley 10-04, no violan la autonomía del Banco Central de la República Dominicana. El primero de los textos se circunscribe a exigir a la referida institución que obtenga una autorización de la Cámara de Cuentas antes de usar los servicios de una empresa de auditoría. Mientras que en el segundo de los textos se establece que las auditorías privadas que contrate el Banco Central debe ajustarse al rigor técnico de las auditorías que realiza la Cámara de Cuentas.

19. El Banco Central de la República Dominicana tiene la potestad de regular el sistema monetario y financiero de la nación, vía la Junta Monetaria, órgano superior de dicha institución.<sup>8</sup> En este orden, corresponde al Banco Central de la República Dominicana la dirección y aplicación de las políticas monetarias, cambiarias y financieras de la nación; así como la coordinación de los entes reguladores del sistema y el mercado financiero.<sup>9</sup>

20. El hecho de que se le exija al Banco Central de la República Dominicana una autorización para poder contratar los servicios de una empresa privada de auditoría, en aplicación del referido artículo 32 de la ley 10-04, en lugar de entorpecer, obstaculizar o limitar la realización de las indicadas potestades lo que ha creado el legislador es un mecanismo de colaboración a cargo de un órgano que, como la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, dispone de los conocimientos y los técnicos más calificados en materia de auditoría.

21. En lo que respecta a la inconstitucionalidad del artículo 35 de la referida ley, este texto, como lo indicamos anteriormente, lo que exige es que las auditorías realizadas por empresas privadas observen en sus investigaciones el

---

<sup>8</sup> Véase artículo 223 de la Constitución de la República Dominicana.

<sup>9</sup> Véase artículo 227 de la Constitución de la República Dominicana.



## **República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

rigor que demandan las técnicas de auditorías. Dicha exigencia tampoco afectan la autonomía del Banco Central de la República Dominicana, más bien sirven para garantizar la credibilidad de los resultados de las eventuales auditorias que este requiera. Consideramos que estamos en presencia de un requisito positivo y útil, en la medida en que las auditorias que nos ocupan se ordenan con la finalidad de ser presentadas ante organismos internacionales del ámbito de la economía.

### **Conclusiones**

Consideramos que el Tribunal Constitucional debió rechazar la acción de inconstitucionalidad incoada por el Banco Central de la República Dominicana contra los artículos 32 y 35 de la Ley No. 10-04, de fecha 20 de enero del 2004, que regula la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez.

### **VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA ANA ISABEL BONILLA HERNÁNDEZ**

En ejercicio de la facultad prevista en los artículos 186 de la Constitución Dominicana, y 30 de la Ley 137-11 del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

Con el debido respeto al criterio mayoritario expresado en la Sentencia TC/0001/15, relativa al expediente No. TC-01-2005-0005, y en virtud de la posición asumida en la deliberación de la misma, procedemos a emitir un voto disidente sustentado en la discrepancia respecto a la decisión adoptada que declara la inconstitucionalidad total del artículo 32 de la Ley No. 10-04 sobre la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, de fecha 20 de enero de 2004.



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

**1. ANTECEDENTES**

Esta decisión trata de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por el Banco Central de la Republica Dominicana en fecha 25 de septiembre de 2005 contra los artículos 32 y 35 de la Ley No. 10-04 sobre la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, de fecha 20 de enero de 2004, por entender que los referidos artículos vulneran su autonomía reconocida en el artículo 225<sup>10</sup> de la Constitución de la República.

**2. FUNDAMENTOS DEL VOTO DISIDENTE**

Con el más absoluto respeto a la posición mayoritaria de esta decisión, nos permitimos expresar las siguientes consideraciones:

- a) Los jueces que sustentan la opinión mayoritaria en la presente sentencia del Tribunal Constitucional, después de desarrollar un amplio contenido conceptual sobre la autonomía de los órganos constitucionales y las diferente formas en que esta se manifiesta, a los fines de garantizarle un espacio de actuación libre de injerencia públicas que pudieran afectar su normal desenvolvimiento administrativo, funcional y presupuestario, arriban a la conclusión de que las normas dispuestas en el artículo 32 de la Ley No. 10-04 sobre la Cámara de Cuentas de la Republica Dominicana impugnados por el Banco Central de la República Dominicana “(...) *constituyen una afectación de dependencia, ya que impide a los poderes y órganos ejercer de manera autónoma las competencias instrumentales de evaluación y control del desempeño o de resultados conforme se planteó en el fundamento 9.1.8. de esta sentencia, y este defecto afecta la validez del texto legal en su totalidad (...)*”.

---

<sup>10</sup> Este artículo reconoce la autonomía del Banco Central de la Republica Dominicana que ya estaba consignada en el artículo 111 de la Constitución de 2002, vigente al momento en que se interpuso la acción directa de inconstitucionalidad.





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

- b) Al analizar esta afirmación nos vemos en la necesidad de hacer las siguientes consideraciones: en primer lugar, la Cámara de Cuentas es el órgano superior externo de control fiscal de los recursos públicos, de los procesos administrativos y del patrimonio del Estado dispuesto por el constituyente<sup>11</sup>, por lo que las normas dispuestas en la ley que la rige están orientadas a dar cumplimiento a este mandato constitucional; en segundo lugar, las normas establecidas en el referido artículo 32 están concebidas atendiendo a la posibilidad de que la Cámara de Cuentas, por razones técnicas o de carencia de recursos humanos y logísticos, no esté en condiciones de realizar las auditorías demandadas en el marco de sus facultades constitucionales, por lo que dichas normas no procuran invadir la autonomía de otros órganos del Estado, sino más bien asegurar el cumplimiento de las obligaciones que la Constitución y la ley le imponen y exigen a la Cámara de Cuentas en interés de garantizar la fiscalización de los fondos públicos.
- c) La autonomía de los órganos constitucionales no debe ser entendida ni extendida a un ámbito tan amplio que suponga una intromisión en los asuntos de su competencia, el ejercicio de las facultades de fiscalización que están llamados a realizar los órganos constitucionales creados al efecto; pues es una facultad del constituyente que no puede ser interpretada de manera restrictiva y contraria al interés general que la reviste y persigue.
- d) El artículo 32 de la Ley No. 10-04 sobre la Cámara de Cuentas de la República Dominicana dispone lo siguiente:

---

<sup>11</sup> **Artículo 248.- Control externo.** *La Cámara de Cuentas es el órgano superior externo de control fiscal de los recursos públicos, de los procesos administrativos y del patrimonio del Estado. Tiene personalidad jurídica, carácter técnico y goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria. Estará compuesta de cinco miembros, elegidos por el Senado de la República de las ternas que le presente la Cámara de Diputados, por un período de cuatro años y permanecerán en sus funciones hasta que sean designados sus sustitutos.*



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

*“Artículo 32.- Auditoría por firmas privadas. Las instituciones y organismos del Estado sólo podrán contratar firmas privadas seleccionadas mediante concurso que asegure la publicidad, competencia y transparencia, para ejecutar las auditorías externas de sus operaciones, previa autorización expresa de la Cámara de Cuentas, sin perjuicio de sus facultades constitucionales de control, en los casos siguientes:*

- 1) Cuando no estén incluidas en el plan anual de auditoría preparado por la Cámara de Cuentas o no sea posible realizar la auditoría demandada, por carencia de recursos humanos y logísticos;*
- 2) Cuando la Cámara de Cuentas, por la complejidad del asunto, no disponga de personal especializado para llevarla a cabo;*
- 3) Cuando así lo determinen de manera expresa convenios internacionales.*

**Párrafo.-** *El costo de la contratación y prestación de servicios de auditoría quedará a cargo de la entidad a ser auditada, de acuerdo con los reglamentos y normativas que la Cámara de Cuentas disponga al efecto”.*

e) Según el razonamiento de los jueces que sostienen la opinión mayoritaria en esta sentencia, “(...) resulta contrario al principio de separación de poderes exigir a los poderes públicos y órganos constitucionales que obtengan una autorización de la Cámara de Cuentas para poder contratar firmas privadas que auditen su gestión (...)”.<sup>12</sup> Somos de opinión que esta afirmación desborda la trascendencia de las normas contenidas en el artículo 32, pues dichas normas se circunscriben al ámbito de las atribuciones reconocidas por la Constitución a la Cámara de Cuentas, cuyo ejercicio no puede estar supeditado a consideraciones teóricas sobre un alcance desbordado del concepto de autonomía que se le reconoce a órganos constitucionales que están sujetos a control por la misma constitución que los crea en interés de la sociedad a la cual se deben. Entender la autonomía más allá de los límites que impone la Constitución de la República, sería abonar terrenos en los cuales pudieran

---

<sup>12</sup> Parr. 9.3.6. de esta sentencia.



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

germinar situaciones contrarias a los fines públicos que están llamados a cumplir tales órganos constitucionales. La autonomía de entes públicos se concibe en interés de facilitar el ejercicio de las funciones para las cuales fue creado en interés de la sociedad a la cual sirve, pero la misma no supone un grado de independencia tal que pudiera contravenir un interés mayor a cargo del Estado como lo es la fiscalización del uso de los fondos públicos, a la cual están sujeta, sin excepción alguna, los poderes públicos y las entidades y personas contempladas en el artículo 2 de la Ley No. 10-04 sobre la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, de fecha 20 de enero de 2004<sup>13</sup>.

f) En conclusión, entendemos que las normas establecidas en el artículo 32 de la Ley No. 10-04 se corresponden con las atribuciones competenciales asignadas en la Constitución de la Republica a la Cámara de Cuentas de la Republica Dominicana, y las mismas no afectan la autonomía de los poderes del Estado ni la de los órganos constitucionales como lo es el Banco Central de la República Dominicana, por lo que somos de opinión que el referido artículo 32 es conforme con la Constitución de la República.

Firmado: Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza.

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**

---

<sup>13</sup> **Artículo 2.- Ámbito.** Las disposiciones de esta ley rigen para: 1. Los poderes públicos, órganos constitucionales y sus dependencias; 2. Los órganos que conforman la administración pública central; 3. Las instituciones autónomas y descentralizadas del Estado y sus dependencias; 4. Las entidades de derecho público creadas por ley o decreto; 5. Los ayuntamientos municipales, sus dependencias y otras corporaciones edilicias, así como el organismo regulador de los mismos; 6. Las sociedades o empresas cuyo capital esté integrado, aunque sea parcialmente, por aportes del Estado, los municipios o las instituciones autónomas; 7. Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, que recauden, reciban o administren, a cualquier título, recursos públicos, o que estén vinculados contractualmente con el Estado, los municipios o las instituciones autónomas.