



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0064/20

Referencia: Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veintiún (21) días del mes de febrero del año dos mil veinte (2020).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Rafael Díaz Filpo, primer sustituto, presidente en funciones; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, José Alejandro Ayuso, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Domingo Gil, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y Miguel Valera Montero, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185.4 de la Constitución, y 9 y 94 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

Las disposiciones jurídicas atacadas, por medio de la presente acción directa de inconstitucionalidad del veinte (20) de diciembre de dos mil trece (2013), son los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013), los cuales señalan lo siguiente:

Artículo 17. Situaciones especiales para la deducción del ITBIS. Con referencia al Artículo 349, del Código Tributario, cuando no pueda determinarse si las importaciones o adquisiciones de bienes y servicios locales realizadas por un contribuyente han sido utilizadas en operaciones gravadas o exentas de ITBIS, la deducción de los impuestos que le hayan sido cargados se efectuará en la proporción correspondiente al monto de sus operaciones gravadas sobre el total de sus operaciones en el período de que se trate, para lo cual serán de aplicación las reglas establecidas en el siguiente párrafo. El resto del impuesto pagado o por pagar constituirá un costo de la producción del bien para fines de su deducción del Impuesto Sobre la Renta (ISR).

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Párrafo. La proporción de la deducción a que se refiere la parte capital de este artículo se determinará multiplicando por 100 el resultante de una fracción en la que figuren:

- 1. En el numerador, el monto total, determinado para cada mes, de las operaciones gravadas con ITBIS realizadas por el contribuyente.*
- 2. En el denominador, el importe total de las operaciones realizadas por el contribuyente, determinado para el mismo período.*
- 3. Para la determinación de la proporción no se computarán en ninguno de los términos de la relación:*
 - a. El importe de las ventas y exportaciones de los bienes de capital que el contribuyente haya utilizado en su actividad.*
 - b. El importe de las operaciones inmobiliarias o financieras que no constituyan actividad habitual del contribuyente.*
 - c. Una actividad financiera no se considera actividad habitual del contribuyente cuando no exceda el quince por ciento (15%) de su volumen total de operaciones en el período fiscal considerado.*

Artículo 18. Todas las menciones que se hacen conjuntamente a “los exportadores y productores de bienes exentos” en el Código Tributario, leyes complementarias y reglamentos, ya sean explícitas o implícitas, se entenderán hechas exclusivamente a los exportadores.

2. Pretensiones de los accionantes

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1. Los accionantes, Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD), Induveca, S.A., Agua Crystal S.A., Productos Chef, S.A., Molinos Modernos, S.A., Sigma Alimentos Dominicana, S.A., Font Gamundi, S.A., Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicana, Inc. (INFADOMI), debidamente representadas por la Dra. Marisol Vicens Bello, la Licda. Kirsys Reynoso Martínez y los Licdos. William Matías Ramírez y Ralvin Gross Then, mediante instancia depositada el veinte (20) de diciembre de dos mil trece (2013), interpusieron una acción directa de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

2.2. Los impetrantes formularon dicha acción con el propósito de que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).

3. Infracciones constitucionales alegadas

Las accionantes, Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD) y compartes, en su acción directa del veinte (20) de diciembre de dos mil trece (2013), invocan la inconstitucionalidad de los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013), por presuntamente ser violatorios de los principios de razonabilidad, irretroactividad de la ley, jerarquía, igualdad tributaria y derecho de propiedad, consagrados en los artículos 40, numeral 15, 110, 138, 243 y 51, respectivamente, de la

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución dominicana de dos mil diez (2010), los cuales versan del siguiente modo:

Artículo 40 numeral 15, parte in fine: La ley (...) sólo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica.

Artículo 51: El Estado reconoce y garantiza el derecho de propiedad. La propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Toda persona tiene derecho al goce, disfrute y disposición de sus bienes.

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

Artículo 138: La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado.

Artículo 243: El régimen tributario está basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas.

4. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los accionantes pretenden la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013), bajo los siguientes alegatos:

a. Los accionantes son todos productores de bienes exentos cuyas operaciones en la República Dominicana se basan en más de un 70% y en algunos casos hasta en un 100% en la producción de bienes categorizados como exentos del pago del ITBIS y asociaciones que agrupan o representan sectores de la industria nacional. La intención del legislador al establecer la exención del ITBIS para algunos artículos encuentra su razón de ser en el carácter de primera necesidad de la que gozan dichos productos, los cuales los accionantes ejercen actos de producción, comercio, procesamiento y venta.

b. Los Artículos 17 y 18 del Decreto 50-13 para la aplicación de la Ley 253-12 sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, presentan una imposibilidad a los productores de bienes exentos para compensar el ITBIS adelantado y/o solicitar reembolso de los saldos a favor de ITBIS generados en la adquisición de materia prima, material de empaque, insumos y servicios utilizados en la producción de los bienes exentos, ya que dicho decreto pretende modificar lo que ha venido estableciendo el Código Tributario de la República Dominicana desde su fecha de promulgación, incluyendo sus modificaciones.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

c. El artículo 18 del Reglamento de Aplicación de la Ley 253-12 establece que todas las menciones que se hacen conjuntamente en el Código Tributario, leyes complementadas y reglamentos, ya sean explícitas o implícitas, se entenderán hechas exclusivamente a los exportadores. Por otro lado, el artículo 19 del referido Reglamento de Aplicación establece un mecanismo para el otorgamiento de exención de ITBIS a los productores de bienes exentos, que requerirá la aprobación de facturas proforma o la autorización previa de los proveedores por parte de la Dirección General de impuestos internos.

d. La preocupación de los accionantes es la aniquilación de su derecho a la compensación o reembolso del ITBIS pagado de forma indebida o por adelantado, al crear por vía administrativa un procedimiento reñido con las disposiciones de la Ley desdeñando el mecanismo de compensación que esta disponía. El Decreto 50-13 cuya inconstitucionalidad se solicita, pretende modificar el procedimiento establecido por las leyes e incurre en una violación flagrante de las disposiciones constitucionales, pues todo decreto o reglamento debe limitarse a aclarar u ordenar el contenido de la ley, pero nunca a crear situaciones nuevas no previstas en los textos legales.

e. Lo determinante en el presente caso no radica en la indiscutible facultad reglamentaria de la administración, sino en el hecho de que las normas reglamentarias, al no tener rango de ley, están afectadas por el Principio de Jerarquía Normativa que las subordina precisamente a la Ley, dado que el Reglamento es secundario, inferior y complementario de las leyes, por cuanto es un producto de la administración a diferencia de la Ley, que se legitima en la voluntad popular.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. En esa misma tesitura, el artículo 18 del Reglamento de Aplicación de la Ley 253-12 establecido por el Decreto No. 50-13 es a todas luces inconstitucional, ya que el mismo intenta modificar una disposición establecida por una ley, específicamente el Código Tributario, al pretender eliminar todas las disposiciones referentes a los productores de bienes exentos.

g. El principio de irretroactividad de la ley tributaria establece que para que pueda exigirse el cobro de un tributo o para que resulte aplicable una disposición tributaria a un contribuyente, es necesario que esa ley haya sido creada con anterioridad a la ocurrencia del hecho que se pretende regular. Basándonos en este principio de irretroactividad tributaria, podemos concluir que ninguna disposición legal (aunque fuere creada por el Congreso Nacional) puede afectar los derechos ya obtenidos por el contribuyente o sujeto pasivo del impuesto.

h. De conformidad con el Principio de Irretroactividad consagrado en el Artículo 110 de nuestra Constitución, toda ley, decreto, reglamento o norma sólo aplica para el porvenir y de ninguna forma puede ser aplicado de manera retroactiva, máxime si perjudica al contribuyente, razón por la cual una vez más se confirma la inconstitucionalidad de los Artículos anteriormente mencionados del Decreto No. 50-13.

i. Vale traer a colación que, en base al Principio de Igualdad, constitucionalmente reconocido como base del régimen tributario dominicano en el artículo 243 de la Constitución. Este principio ha sido groseramente vulnerado con la decisión de discriminar a los productores de bienes exentos para la compensación o reembolso del ITBIS pagado en exceso.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

j. *La aplicación de los artículos 17 y 18 del referido Decreto 50-13 causa que los productores locales de bienes exentos queden en una posición desventajosa respecto de los importadores de esos mismos bienes exentos, porque mientras los importadores traen los productos terminados totalmente exentos del ITBIS los productores locales se ven obligados a asumir el pago del ITBIS adelantado en las importaciones y compras locales de bienes y servicios usados en su producción sin posibilidad de compensarlo, incrementando su costo.*

k. *Los Artículos 17 y 18 del Decreto No. 50-13, violan el Principio Constitucional de la Razonabilidad. Sin duda, la aplicación de esos dos artículos: (I) crea más perjuicio que beneficios; (ii) es irrazonable y desproporcionada la relación entre los medios empleados por la norma y los fines perseguidos; y (iii) viola los principios que la comunidad asume como los propios de la justicia tributaria”.*

l. *Los saldos a favor que resultan del ITBIS adelantado en exceso o indebidamente por los productores de bienes exentos constituyen un activo del patrimonio de cada uno de esos productores, que como hemos visto, están facultados para solicitar la compensación o reembolso de esos saldos a favor mediante el ejercicio de los derechos. Los artículos 17 y 18 del Reglamento de Aplicación de la Ley 253-12 establecido por el Decreto No 50-13 privan de su legítimo derecho de propiedad sobre los saldos a favor y compensaciones a los productores de bienes exentos. Al no reembolsar esos ITBIS adelantados en exceso ni permitir su compensación, en realidad el fisco se está apropiando indebidamente de esos activos sin una causa justificada.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Pruebas documentales

En el presente caso, la accionante no realizó depósito de documentos probatorios.

6. Intervenciones oficiales

A continuación, se exponen las intervenciones del procurador general de la República y de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

6.1. Opinión del procurador general de la República

Mediante el Oficio núm. 000188, del veintiocho (28) de marzo de dos mil trece (2013), el procurador general de la República, presenta su opinión sobre el caso, señalando, en síntesis, lo siguiente:

a. En la especie las entidades accionantes manifiestan sentirse afectadas por las disposiciones impugnadas por considerar que en su condición de productores de bienes exentos del Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) les vulneran derechos adquiridos en razón de que les privan del derecho a compensaciones de deducciones de impuestos pendientes, al momento de dictarse las normas impugnadas, lo que les afecta su propiedad, competitividad y su desenvolvimiento en el mercado nacional.

b. El mecanismo establecido a tal efecto por el art 319/L.11-92 (sic), ni desaparece ni se modifica en razón de la disposición impugnada. Más aun, el artículo 17/D.50-13 (sic), hace referencia y recoge en su texto lo preceptuado por el artículo 349/L.11-92 (sic), y ante el vacío sobre el aspecto referido a la

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

forma mediante la cual habrá de calcularse las deducciones de impuestos que hayan sido cargadas en determinadas circunstancias fácticas caracterizadas por la imposibilidad de determinar si las importaciones o adquisiciones de bienes y servicios locales realizadas por un contribuyente han sido utilizadas en operaciones gravadas o exentas de ITBIS.

c. De ahí que al establecer la fórmula matemática para calcular dichas deducciones, lo que en términos concretos instituye un mecanismo de uniforme aplicación en interés de evitar la arbitrariedad que pueda derivarse de la multiplicidad de mecanismos y criterios al respecto se pone de manifiesto el interés de complementar el vacío sobre el particular en la legislación.

d. En esa medida, no viola, altera ni contradice la ley, sino que esclarece lo señalado por la misma a través de un mecanismo que procura la aplicación uniforme de la manera de calcular las deducciones a que se refiere el artículo 349/L.11-92 (sic).

e. Tampoco se viola la jerarquía normativa ni la reserva de ley en materia tributaria, ya que la disposición impugnada se fundamenta en una ley existente, y como tal, concuerda con lo señalado en el Tribunal Constitucional en el párrafo 7.6 de la Sentencia TC/0032/2013; sin menoscabo de que no crea situaciones nuevas; no deroga ni crea impuestos ni exenciones tributarias, como tampoco establece la recaudación ni aplicación ni ningún tributo; mucho menos deroga, aniquila, anula, deja sin efecto, el derecho de los accionantes al reembolso de las sumas adelantadas por concepto de ITBIS con anterioridad al decreto impugnado en atención a lo cual puede afirmarse que no se incurre en irretroactividad ni violación a derechos adquiridos sobre el particular.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

f. Los accionantes incurren en una apreciación distorsionada del principio de igualdad, toda vez que ambos operan en circunstancias distintas, a pesar de lo cual se le aplican las mismas reglas en cuanto al pago adelantado del ITBIS en ocasión de adquirir bienes exentos de dichos impuestos.

g. Sobre el derecho de propiedad, basta señalar que ninguna interpretación razonable y adecuada de los textos impugnados puede llevar a concluir que se afecta la propiedad de los accionantes sobre las sumas adelantadas por concepto de ITBIS realizados con anterioridad a la vigencia del Decreto 50-13, como tampoco exime a la administración tributaria de los correspondientes reembolsos, lo que permite afirmar que no se configura la violación al derecho de propiedad consagrado en el artículo 51 de la Constitución alegada por los accionantes.

h. En esa virtud, somos de opinión que, en cuanto al fondo, proceda rechazar dicha acción por improcedente y mal fundada.

6.2. Opinión de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII)

Mediante escrito el diecisiete (17) de enero de dos mil catorce (2014), la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), presenta su opinión sobre el caso, señalando, en síntesis, lo siguiente:

a. Contrario a lo que establece los recurrentes, los artículos 17 y 18 del Reglamento son a su vez el complemento o desarrollo de los artículos 349 y 350 del Código Tributario respectivamente.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- b. En el primer caso, el artículo 17 del Reglamento en su parte capital replica las disposiciones del artículo 349 del Código Tributario agregando como complemento o desarrollo del artículo, tanto el tratamiento impositivo que recibirán los ITBIS avanzados por productos gravados y la fórmula matemática que operativiza lo dispuesto en la parte capital del artículo.*
- c. En el segundo caso, el artículo 18 es una norma de interpretación, como consecuencia directa de la eliminación del 5to párrafo del artículo 350 del Código Tributario (modificado por la Ley de Reforma). La finalidad es facilitar la interpretación del Código Tributario y las demás leyes atinentes a la compensación o reembolso del ITBIS en cuanto a producción de bienes exentos.*
- d. El mal llamado derecho no ha sido eliminado o aniquilado, se ha modificado el mecanismo de compensación o reembolso para dar paso a un mecanismo de control previo que en nada modifica la exención otorgada a los productores de bienes exentos.*
- e. Respecto al principio de irretroactividad de la Ley: Es posición de la suscribiente que las disposiciones de la Ley de Reforma no son aplicables a hechos generadores que ocurrieron antes del 13 de noviembre del 2012.*
- f. En términos prácticos, todo adelanto de TTBIS por parte de productores de bienes exentos para adquirir materias primas o insumos gravados que tuvo lugar en una fecha anterior al 13 de noviembre del 2013, debe ser reembolsado o compensado bajo el mecanismo previsto en el antiguo artículo 350 del Código Tributario.*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

g. Así ha sido entendido y ejecutado por la Administración Tributaria a través de la Dirección General de Impuestos Internos. Ante esta afirmación y la ausencia de pruebas aportada por los recurrentes de algún caso en que se haya pretendido aplicar el artículo 17 del Código Tributario con carácter retroactivo, nos vemos compelidos a solicitar que sea declarado manifiestamente improcedente el presente alegato de infracción constitucional.

h. Los recurrentes alegan que reciben un trato desigual frente a los importadores de productos exentos porque estos últimos pueden importar sin tener que pagar ITBIS mientras que los productores locales de bienes exentos tendrían que pagar el ITBIS. Este argumento es a todas luces contradictorio. Las ventajas de la Ley de Reforma para los productores de bienes exentos son precisamente los mismos que gozan hoy día los importadores. Cada vez que un productor local de bienes exentos desee adquirir materia prima insumos importados solo tiene que pedir al importador que le facture sin ITBIS. Es el importador de productos exentos el que tendrá que solicitar la correspondiente autorización o facturas a la DGII.

i. En cuanto al principio de Razonabilidad, debernos rebatir cada argumento en el mismo orden planteado por los recurrentes: (i) (la norma atacada) crea más beneficios que perjuicios toda vez que el productor de bienes exentos no sufrirá el impacto de la descapitalización pendiente del posterior reembolso o compensación del ITBIS por parte de la DGII. (ii) es razonable y proporcionada la relación entre los medios empleados por la norma y los fines perseguidos puesto que la norma atacada persigue desarrollar y complementar las disposiciones de la Ley de Reforma previendo la fórmula en que se procederá a reconocer el carácter de exento de los productos en cuestión: y (ii) cumple fielmente con los principios que la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

comunidad asume como propios de la justicia tributaria, toda vez que engendra legalidad, justicia, igualdad y equidad.

j. Como alegato final de infracción constitucional, los recurrentes alegan en síntesis que los artículos 17 y 18 del Reglamento devienen en disposiciones confiscatorias del derecho de propiedad de los recurrentes específicamente el ITBIS adelantado o avanzado el cual alegan constituye parte de los activos de la empresa.

k. Como hemos desarrollado ampliamente en el presente escrito, no se trata de que el Estado dominicano desconoce el carácter de exentos de los bienes producidos localmente en los casos tratados, sino que establece un mecanismo que contribuye a la salud financiera de sus productores que ya no tendrán que adelantar o avanzar el ITBIS, sino que podrán pagar sin ITBIS a los importadores o vendedores de materias primas e insumos exentos.

7. Celebración de audiencia pública

En atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas en inconstitucionalidad, este tribunal procedió a celebrar la misma el día veintitrés (23) de mayo de dos mil catorce (2014), quedando el expediente en estado de fallo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

Este tribunal es competente para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que establecen los artículos 185, numeral 1, de la Constitución de dos mil diez (2010) y los artículos 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

9. Legitimación activa o calidad de las accionantes

En cuanto a la legitimación activa o calidad de la parte accionante, el Tribunal expone las siguientes consideraciones:

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

9.2. República Dominicana, a partir de la proclamación de la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010), adoptó un control abstracto y directo de la constitucionalidad de las normas para, ante este tribunal constitucional, hacer valer los mandatos constitucionales, velar por la vigencia de la supremacía constitucional, defender el orden constitucional y garantizar el interés general o bien común. Lograr este objetivo conllevó a la predeterminación de un conjunto de autoridades u órganos estatales que por su posición institucional también tienen a su cargo la defensa de la Constitución,

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legitimándoles para accionar ante este fuero, sin condicionamiento alguno, a fin de que este último expurgue del ordenamiento jurídico las normas inconstitucionales. De igual forma, se extendió esta prerrogativa a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.3. Sobre tal legitimación o calidad, en el artículo 185, numeral 1), de la Constitución dominicana se dispone:

Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido.¹

9.4. En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece que:

Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.5. Sin embargo, atendiendo al criterio sentado por la Sentencia TC/0345/19, tanto la legitimación procesal activa o calidad de *cualquier persona* que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su

¹ El subrayado es nuestro.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia con lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y *capacidad procesal*² para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este tribunal³, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.

9.6. Despejado lo anterior, este tribunal constitucional estima que los accionantes, Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD), Induveca, S.A., Agua Crystal S.A., Productos Chef S.A., Molinos Modernos, S.A., Sigma Alimentos Dominicana S.A., Font Gamundi S.A., Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicana, Inc. (INFADOMI), cuentan con la calidad o legitimación procesal activa suficiente para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, acorde con la Constitución y la Ley.

²Tribunal Constitucional dominicano, Sentencia TC/0028/15.

³ Tribunal Constitucional dominicano, Sentencia TC/0535/15, párr. 10.4 [reconoce legitimación activa a una institución gremial (colegio dominicano de contadores públicos) en relación a una norma que regula la actividad profesional de sus miembros]; TC/0489/17 [reconoce legitimación activa a una sociedad comercial por demostrar un interés legítimo y jurídicamente protegido]; y TC/0584/17 [reconoce legitimación activa a una fundación al considerarse afectada por los decretos atacados en la acción].

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Sobre el fondo de la acción de inconstitucionalidad

10.1. La presente acción de inconstitucionalidad, interpuesta por los accionantes, Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD), Induveca, S.A., Agua Crystal S.A., Productos Chef S.A., Molinos Modernos, S.A., Sigma Alimentos Dominicana S.A., Font Gamundi S.A., Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicana, Inc. (INFADOMI), tiene por objeto que se declare inconstitucional los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).

10.2. Los accionantes estiman que los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, son contrarios a los principios de razonabilidad, irretroactividad de la ley, jerarquía, igualdad tributaria y derecho de propiedad, consagrados en los artículos 40, numeral 15, 110, 138, 243 y 51, respectivamente, de la Constitución dominicana. En ese sentido, el tribunal procederá a analizarlo en el mismo orden que fueron planteados para una mejor comprensión.

10.3. En cuanto a la alegada violación al principio de razonabilidad (Art. 40 numeral 15 de la Constitución de la República)

10.3.1. En la instancia contentiva de acción directa de inconstitucionalidad depositada, el veinte (20) de diciembre de dos mil trece (2013), los accionantes aducen que los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013), transgreden el principio de razonabilidad, por considerar que la relación entre la norma y los fines perseguidos por la misma resultan ser desproporcionados y por violar principios de la justicia tributaria.

10.3.2. Para poder determinar la razonabilidad de una norma legal, se recurre, en el derecho constitucional comparado, a someter la disposición cuestionada a un test de razonabilidad, a fin de establecer si cumple con los parámetros constitucionales exigidos por el artículo 40, numeral 15, de la Constitución de la República, en cuanto a la justicia y utilidad de la norma. En ese sentido, el instrumento convencionalmente más aceptado tanto por la jurisprudencia constitucional norteamericana como por la colombiana, es el test de razonabilidad, cuyos componentes ya han sido desarrollados por este tribunal en el precedente fijado en la Sentencia TC/0044/12, del veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012), estos son:

- Establecer qué se busca con la norma objetada (*análisis de la finalidad*).
- Determinar cómo se va a lograr lo buscado (*análisis de medio*)
- Determinar qué tan propicia es la medida para alcanzar lo buscado (*análisis de la relación medio-fin*)

10.3.3. En cuanto al primer criterio (*análisis de la finalidad*): El artículo 350 del Código Tributario dominicano configura las deducciones que exceden al impuesto bruto, estableciendo el mecanismo de reembolso y compensación del Impuesto de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) pagado por adelantado por parte de los exportadores y productores de bienes y servicios que se encuentran exentos del pago de dicho impuesto. Sin embargo, la Ley núm. 253-12 sobre el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible del trece (13)

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de noviembre de dos mil doce (2012), modifica, entre otros, el artículo 350 del Código Tributario dominicano, ofreciendo dicho tratamiento (reembolso y compensación) exclusivamente para los exportadores, sin especificar los mecanismos para gestionar dicha exención, lo cual es materia de reglamentación. Es en este sentido que los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de Ley de Reforma del Código Tributario, tienen como finalidad esclarecer el mecanismo aplicable para la deducción del ITBIS.

10.3.4. Respecto al segundo criterio (*análisis del medio*), la configuración del mecanismo diferenciado aplicable para los productores de bienes y servicios que se encuentran exentos del pago del Impuesto de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), ha sido establecido por medio de un Reglamento instituido mediante un decreto dictado por el Poder Ejecutivo, esto así, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo V del artículo 24 de la Ley núm. 253-12, el cual crea una reserva reglamentara al disponer que *la administración Tributaria reglamentará la aplicación de los párrafos anteriores*. A tal efecto, el Poder Ejecutivo procede a regular la aplicación del citado artículo 24 de la Ley núm. 253-12, mediante el Decreto núm. 50-13 dictado el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013), haciendo uso del artículo 128, numeral 1, literal “b”, de la Constitución dominicana, el cual dispone que una de las atribuciones del Poder Ejecutivo es *expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario*, de lo que se desprende, que lo referente al mecanismo de compensación por motivo de pago adelantado por parte de los productores de bienes y servicios exentos de pago de ITBIS, puede ser determinado por medio de un reglamento en obediencia con lo estipulado por el legislador y por el constituyente.

10.3.5. Finalmente, respecto al tercer criterio (*relación medio-fin*), la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo se produce atendiendo a los

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

parámetros configurados por el legislador en la citada norma núm. 253-12, con la finalidad de esclarecer el procedimiento aplicable a los productores, en lo relativo a la exención de los insumos de materia que estos utilizan para la producción de bienes y servicios exentos del pago del Impuesto a la Transferencia de Bienes industrializados y Servicios (ITBIS).

10.3.6. Tras dichas valoraciones, concluimos, que los artículos de ley impugnados no transgreden el principio de razonabilidad, por lo que dicho medio de inconstitucionalidad ha de ser rechazado.

10.4. En cuanto a la presunta violación al principio de irretroactividad de la ley (Art. 110 de la Constitución de la República)

10.4.1. Las empresas accionantes pretenden la nulidad de los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, instituido mediante el Decreto núm. 50-13, por presunta violación al principio de irretroactividad de la ley, y en ese sentido aducen que la administración tributaria no puede desconocer los casos en los que los exportadores reflejen créditos por impuestos adelantados en bienes y servicios adquiridos, así como los reembolsos de los que no pudieron ser compensados con anterioridad a la entrada en vigencia de la norma atacada.

10.4.2. En cuanto a la presunta irretroactividad de la ley, se advierte que en el caso en cuestión, los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, no establecen que el procedimiento de compensación o reembolso de los saldos generados a favor de los exportadores que reflejen créditos por impuestos adelantados en bienes



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y servicios adquiridos para su proceso productivo fuera a desconocerse de manera retroactiva, de modo que, las empresas accionantes pueden compensar los saldos a favor generados y solicitar el reembolso de los que no pudieron ser compensados respecto de transacciones ocurridas antes de la entrada en vigencia del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, por lo que dicha disposición, sólo surte efecto a partir del momento de su promulgación, razón por la cual este medio carece de asidero jurídico.

10.5. En cuanto a la alegada violación al principio de jerarquía normativa (Artículo 138 de la Constitución de la República)

10.5.1. En la especie, las accionantes pretenden que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013), pues aducen que dicho decreto pretende modificar el procedimiento establecido por las leyes, incurriendo en violación al principio de jerarquía normativa.

10.5.2. En la especie, se trata de un reglamento instituido por el Poder Ejecutivo, mediante decreto, en el ejercicio de la potestad reglamentaria que le confiere el artículo 128, numeral 1, de la Constitución de la República. Empero, lo determinante en el presente caso no radica en la indiscutible facultad reglamentaria de la administración, sino en el hecho de que las normas reglamentarias, al no tener rango de ley, están afectadas por el principio de jerarquía normativa que las subordina, precisamente, a la ley, dado que el reglamento es secundario y complementario de las leyes, por



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cuanto es un producto de la administración, a diferencia de la ley que se legitima en la voluntad popular.

10.5.3. Esta subordinación del reglamento a la ley se debe a que el primero persigue la ejecución de la segunda, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en ella. En este sentido, el Tribunal Constitucional en su Sentencia TC/0032/12, del quince (15) de agosto de dos mil doce (2012) estableció que:

...el reglamento no puede exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquél debe estimarse según su conformidad con la ley. El reglamento es la ley en el punto en que ésta ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta.

10.5.4. El Decreto núm. 50-13, que incorpora el Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12 y cuya inconstitucionalidad se cuestiona en la presente acción, en su parte considerativa se dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

Que la Ley No. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad Fiscal y el Desarrollo Sostenible, establece un conjunto de disposiciones en materia tributaria que de manera expresa en su texto señala la necesidad de ser reglamentadas.” Que es de interés nacional adecuar las normas acordes con la referida Ley No. 253-12, para armonizar en su ejecución práctica las disposiciones que fueron establecidas; Que es una necesidad la implementación de normas y de procedimientos claros con

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el fin de contribuir a la seguridad jurídica de la Administración Tributaria y, especialmente, de los contribuyentes.

10.5.5. En dicho tenor, el referido reglamento en su parte considerativa y en todo su contenido, pone en evidencia que se subordina a lo pautado por la citada Ley núm. 253-12, es decir, lo que hace es reforzarla y hacerla digerible al establecer cómo se realiza la proporción del cálculo, y por tanto, hace practicable el artículo 24 de la referida ley núm. 253-12.

10.5.6. El Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, en sus artículos 17 y 18, prevé la fórmula en que se procederá a reconocer el carácter de exento de los bienes producidos localmente en los casos tratados, a través de un procedimiento que contribuye al bienestar financiero de sus productores, en virtud de que éstos ya no tendrán que adelantar o avanzar el ITBIS al pagar a los importadores o vendedores de materias primas e insumos exentos.

10.5.7. De lo anterior, concluimos que los mencionados artículos 17 y 18 cumplen fielmente con los principios que la comunidad asume como propios de la justicia tributaria, y no transgreden el principio de jerarquía normativa, razón por la cual dicho medio de inconstitucionalidad ha de ser también rechazado.

10.6. En cuanto a la alegada violación al principio de igualdad tributaria (Art. 243 de la Constitución de la República)

10.6.1. Las accionantes sostienen que las normas impugnadas colocan a los productores locales de bienes exentos en una posición desventajosa respecto de los importadores, pues aducen que estos últimos pueden importar sin tener



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que pagar el Impuesto Sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), en tanto los primeros sí tendrían que pagar.

10.6.2. El principio de igualdad tributaria, consagrado en el artículo 243 de la Constitución de la República, está orientado a garantizar que, ante la misma situación tributaria o hecho gravado, los sujetos obligados a tributar puedan hacerlo en condiciones idénticas y en proporción a su capacidad económica, lo que no impide que el legislador, en ejercicio de su poder de configuración en materia impositiva, pueda establecer excepciones o diferenciaciones por razones constitucionalmente justificadas.

10.6.3. Lo anterior se corresponde al criterio establecido por esta sede en la Sentencia TC/0228/13, del veintiséis (26) de noviembre de dos mil trece (2013), la cual establece que

...el principio de igualdad en materia tributaria implica que todos deben contribuir a los gastos del Estado en proporción a su capacidad económica, de manera tal que en condiciones idénticas deben imponerse los mismos gravámenes, lo cual no priva al legislador de crear categorías especiales, a condición de que no sean arbitrarias y se apoyen en una base razonable. De manera que resulta contrario a la igualdad, a la uniformidad y a la imparcialidad, el establecimiento de un impuesto que no afecta a todas las personas que se encuentran en la misma situación, sino que incide en una sola clase de personas, ya que se está infringiendo la obligación constitucional, de extenderlo a todos los que están en igualdad de supuestos. El principio de igualdad constitucional genera el principio administrativo de igualdad ante las cargas públicas, o sea dar el mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones análogas.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.6.4. Para determinar la violación o no del principio de igualdad tributaria, se prescribe el uso del test de igualdad como herramienta metodológica. En ese sentido, el Tribunal, en el precedente constitucional establecido en su Sentencia TC/0033/12, del quince (15) de agosto de dos mil doce (2012), instituyó el uso del test o juicio de igualdad, a los fines de establecer si una norma viola o no dicho principio, a lo que señala que:

El test de igualdad, concebido por la jurisprudencia colombiana, resulta un método idóneo y razonable del cual puede hacer uso el juez constitucional, a fin de evaluar cualquier situación y establecer si una norma transgrede el principio de igualdad, siendo sus elementos fundamentales los siguientes: 1) Determinar si la situación de los sujetos bajo revisión son similares. 2) Analizar la razonabilidad, proporcionalidad, adecuación e idoneidad del trato diferenciado; 3) Destacar los fines perseguidos por el trato disímil, los medios para alcanzarlos y la relación entre medios y fines.

10.6.5. Del contenido jurisprudencial anterior, se advierte que el juicio o test de igualdad está condicionado a la existencia de tres elementos claves: **a)** la existencia de casos o supuestos fácticos semejantes; **b)** que tal diferenciación resulte objetiva, proporcional y razonablemente justificada; y **c)** que no implique consecuencias desproporcionadas en cuanto a la finalidad perseguida.

10.6.6. Respecto al primer elemento del test de igualdad (*existencia de casos o supuestos fácticos semejantes*), procede establecer si los productores y los importadores de productos exentos del pago del ITBIS se encuentran en supuestos ciertos similares.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.6.7. Se advierte en la especie que las situaciones fácticas que los accionantes pretenden que sean comparadas resultan disímiles, en razón de que la importación consiste en el ingreso de mercancías al territorio nacional cuyo régimen de aplicación es distinto al establecido para aquellos que producen bienes a nivel local. Los importadores de productos exentos del pago del ITBIS no utilizan materia prima adquirida en el mercado local, a diferencia de los productores, los cuales para la producción de sus bienes exentos del pago de ITBIS, compran a los proveedores locales materia prima, la cual puede estar o no gravada del pago del ITBIS conforme lo establezca el Código Tributario y sus modificaciones y demás leyes complementarias. En este sentido, la importación de productos exentos del pago del ITBIS y la producción de productos y servicios exentos de dicho impuesto, resultan ser sectores de comercio totalmente distintos.

10.6.8. A tal efecto, al no caracterizarse en la especie el primer filtro del test, se hace inoperante la verificación de los otros dos (2) elementos, toda vez que los mismos son consecuentes. Este último criterio se corresponde con el precedente que en ese sentido fue asentado por el Tribunal en la Sentencia núm. TC/0094/12, del veintiuno (21) de diciembre de dos mil doce (2012), razón por la cual procede denegar el presente medio de inconstitucionalidad.

10.7. En cuanto a la alegada violación al derecho de propiedad (Art. 51 de la Constitución de la República)

10.7.1. Los accionantes aducen que el artículo 17 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12 les impide recuperar los impuestos adelantados, con lo que se les realiza la confiscación de sus bienes, lo cual transgrede su derecho de propiedad configurado por el artículo 51 de la Constitución dominicana.

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10.7.2. Para la producción de bienes exentos del pago de ITBIS, los accionantes, en sus calidades de productores, se ven en la obligación de adquirir de distintos proveedores materia prima, materiales de empaque e insumos para la producción de los bienes y servicios; proveedores que emiten sus facturas con la correspondiente tasa del ITBIS establecida por la Ley, siendo entonces un impuesto pagado por adelantado por parte de los productores.

10.7.3. El artículo 350 del Código Tributario disponía que dichos excedentes fueran reembolsados a los productores, pero la Ley núm. 253-12 modifica el modo de compensación del ITBIS para los productores de bienes y servicios exentos del pago de dicho impuesto; es en este sentido que el artículo 17 del Reglamento de aplicación de dicha norma, instituido mediante Decreto núm. 50-13, establece que, cuando se trata de deducciones especiales, esto es cuando no pueda determinarse si las importaciones o adquisiciones de bienes realizadas por el contribuyente han sido utilizadas en operaciones gravadas o exentas, *el resto de los impuestos pagados o por pagar constituirá un costo de la producción del bien para fines de deducción del Impuesto Sobre la Renta.*

10.7.4. El Código Tributario en su artículo 267 dispone que *se establece un impuesto anual sobre las rentas obtenidas por las personas naturales, jurídicas y sucesiones indivisas.* En este sentido la Administración Tributaria en lugar de reembolsar dichos pagos de ITBIS adelantados, procederá a acreditarlos al saldo total a pagar del Impuesto Sobre la Renta (ISR). En consecuencia, el fisco no se apropia del pago adelantado que realizan los productores, en razón de que el negocio jurídico del que se trata, no involucra un bien sobre el cual existe un derecho de propiedad, sino que se trata de una acreencia producto de una obligación tributaria que es exigida por el



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legislador en el citado artículo 267, y por el constituyente, en el artículo 75, numeral 6 cuando estatuye como deber fundamental de las personas *tributar, de acuerdo con la ley.*

10.7.5. La Ley núm. 137-11 en su artículo 44 establece.

Denegación de la acción. Las decisiones que denieguen la acción, deberán examinar todos los motivos de inconstitucionalidad que se hubieren alegado para fundamentarla. Únicamente surtirán efecto entre las partes en el caso concreto y no producirán cosa juzgada.

10.7.6. Tras dichas valoraciones, cumpliendo con los parámetros que prevé el citado artículo 44, este colegiado ha examinado los motivos de inconstitucionalidad alegados por los accionantes, mediante la acción directa en inconstitucionalidad que nos ocupa, y como resultado de esta ponderación procede rechazar la misma, estimando conforme con la Constitución los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Alba Luisa Beard Marcos y Ana Isabel Bonilla Hernández, 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 salvados de los magistrados Hermógenes Acosta de los Santos y Wilson Gómez Ramírez así como el voto particular de la magistrada Katia Miguelina



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Jiménez Martínez. Consta en acta el voto salvado del magistrado Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; el cuál será incorporado a la presente decisión de conformidad con el artículo 16 del Reglamento Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

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

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR como buena y válida, en cuanto a la forma, la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta el veinte (20) de diciembre de dos mil trece (2013) por la Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD), Induveca, S.A., Agua Crystal S.A., Productos Chef, S.A., Molinos Modernos, S.A., Sigma Alimentos Dominicana, S.A., Font Gamundi, S.A., la Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicana, Inc. (INFADOMI), contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm, 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el doce (12) de febrero de dos mil trece (2013), por presunta violación a los artículos 51, 40 numeral 15, 138 y 243 de la Constitución dominicana.

SEGUNDO: RECHAZAR, en cuanto al fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm, 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

doce (12) de febrero de dos mil trece (2013), interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD), Induveca, S.A., Agua Crystal S.A., Productos Chef, S.A., Molinos Modernos, S.A., Sigma Alimentos Dominicana, S.A., Font Gamundi, S.A., la Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicana, Inc. (INFADOMI), el veinte (20) de diciembre de dos mil trece (2013) y en consecuencia **DECLARAR CONFORME A LA CONSTITUCIÓN** los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm, 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el doce (12) de febrero de dos mil trece (2013).

TERCERO: DECLARAR los procedimientos del presente proceso libres de costas, de conformidad con las disposiciones del artículo 76 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales.

CUARTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD), Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicana (INFADOMI), Induveca, S.A., Agua Crystal S.A., Productos Chef S.A., Molinos Modernos, S.A., Sigma Alimentos Dominicana S.A. y Font Gamundi S.A., a la Procuraduría General de la República, a la Dirección General de Impuesto Internos (DGII) y al Poder Ejecutivo, 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, que prescribe la notificación de la sentencia que acoge la inconstitucionalidad al órgano de donde emanó la norma impugnada.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

Firmada: Rafael Díaz Filpo, Juez Primer Sustituto, en funciones de Presidente; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto; Hermógenes Acosta de los Santos, Juez; José Alejandro Ayuso, Juez; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Domingo Gil, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Miguel Valera Montero, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
HERMÓGENES ACOSTA DE LOS SANTOS

Introducción

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 tenemos interés en que conste un voto salvado en la presente sentencia.

Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) *Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”; y en el segundo que: “*Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido*”.

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. En la especie, la acción directa de inconstitucionalidad fue incoada por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley No. 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto No. 50-13 de fecha 13 de febrero de 2013, dictado por el Poder Ejecutivo.

2. Dichos textos establecen que con referencia al artículo 349 del Código Tributario, cuando no pueda determinarse si las importaciones o adquisiciones de bienes y servicios locales realizadas por un contribuyente han sido utilizadas en operaciones gravadas o exentas de ITBIS, la deducción de los impuestos que le hayan sido cargados se efectuará en la proporción correspondiente al monto de sus operaciones gravadas sobre el total de sus operaciones en el período de que se trate, según las reglas establecidas en el párrafo del mismo artículo 17. Dicha acción fue rechazada y declarados los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley No. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instaurado mediante Decreto No. 50-13 de fecha 13 de febrero de 2013, dictado por el Poder Ejecutivo, por entender el Tribunal Constitucional que el fisco no se apropia del pago adelantado que realizan los productores, en razón de que el negocio jurídico del que se trata, no involucra un bien sobre el cual existe un derecho de propiedad, sino que se trata de una acreencia producto de una obligación tributaria que es exigida por el legislador en el artículo 267, y por el constituyente en el artículo 75 numeral 6 cuando estatuye como deber fundamental de las personas “tributar, de acuerdo con la ley”, decisión que nosotros compartimos.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Sin embargo, hemos querido dejar constancia de este voto salvado, porque consideramos incorrecta la argumentación desarrollada respecto de la legitimación de las personas físicas para accionar en inconstitucionalidad.

4. En el presente voto salvado demostraremos que en el sistema de justicia constitucional dominicano no existe la “acción popular” en materia de control directo de inconstitucionalidad, es decir, que la sola condición de ciudadano no habilita para cuestionar la constitucionalidad de una norma, sino que las personas que accionen deben acreditar que tienen un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, en aplicación del artículo 185 de la Constitución, texto en el cual se establece que:

El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido; 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo; 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares; 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.

5. En este voto salvado nos referiremos a la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, primero desde la óptica del derecho comparado y luego a partir de las previsiones del ordenamiento dominicano. Luego de abordar el tema de manera general, explicaremos las razones por las cuales no estamos de acuerdo con la posición asumida por la mayoría del tribunal.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. La legitimación para accionar en inconstitucionalidad

A. Los modelos existentes en ordenamientos jurídicos extranjero respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad

La regulación de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad no es uniforme. En efecto, en los párrafos que siguen se podrá advertir que existen varios modelos respecto de la cuestión que nos ocupa.

6. La legitimación es la capacidad procesal que se le reconoce en un sistema a una persona para incoar una determinada acción. En este sentido, una persona tiene legitimación para accionar en inconstitucionalidad cuando el constituyente o el legislador la habilita para apoderar al órgano competente para conocer de la acción de que se trate.

7. Del estudio de varios ordenamientos jurídicos extranjeros, se constatan tres modelos respecto de la legitimación de los particulares. Estos tres modelos, son los que indicamos a continuación: el cerrado, el semiabierto y el abierto. Para los fines de este voto, consideramos que la legitimación respecto de las personas físicas es cerrada, cuando estas no están habilitadas para accionar en inconstitucionalidad. Es semiabierta, cuando la legitimación está condicionada al cumplimiento de determinados requisitos, y es abierta cuando la sola condición de ciudadano es suficiente para acceder al tribunal.

8. Los sistemas cerrados en materia de legitimación para accionar en inconstitucionalidad rigen en la mayoría de los países de Europa. Así, a modo

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de ejemplo, se puede hacer referencia al modelo alemán y al modelo español, en los cuales sólo determinados órganos políticos pueden apoderar al Tribunal Constitucional, no así los particulares.

9. En efecto, en el modelo alemán sólo están legitimados para accionar en inconstitucionalidad el gobierno federal, un gobierno de un *Land* o un tercio de los miembros del *Bundestag*, según se establece en el artículo 93.1, núm. 2, artículos 13, núm. 6 y 76 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal.⁴ Como se advierte, este sistema es aún más cerrado que el español, en la medida que, por una parte, el órgano equivalente al defensor del pueblo carece de dicha capacidad procesal y, por otra parte, solo una de las dos cámaras que componen el Parlamento tienen legitimación, en la medida de que *Bundesrat* carece de dicha legitimación.

10. El modelo español sigue esta misma tendencia, ya que puede accionar en inconstitucionalidad el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados o 50 senadores y los Órganos colegiados ejecutivos de la Comunidades Autónomas.⁵ Como se aprecia, la posibilidad de que un ciudadano pueda apoderar al Tribunal Constitucional en este modelo está cerrada.

11. Como se aprecia, estamos en presencia de dos sistemas en los cuales solo determinados órganos gozan de legitimación para accionar en inconstitucionalidad, de suerte que el ciudadano no puede acceder al Tribunal

⁴ Peter Häberle, El Tribunal Constitucional como Tribunal Ciudadano, El recurso constitucional de amparo, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., México, 2005, p. 97. Traducción y estudio preliminar de Joaquín Brage Camazano

⁵ Véase Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 746-747. Véase, igualmente, el artículo 162 de la Constitución española. Véase igualmente, a Francisco Tomás y Valiente, Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p.42.

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional por esta vía, contrario a lo que ocurre con la acción de amparo, materia en la cual el acceso al Tribunal Constitucional es un derecho de todos, tal y como de manera categórica lo afirma Peter Häberle.⁶

12. En este mismo orden, para Peter Häberle, la restricción del acceso al Tribunal Constitucional Federal alemán en materia de control abstracto de constitucionalidad tiene una justificación, la cual está referida a las trascendentes consecuencias que tienen para el sistema democrático las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional Federal alemán, cuando resuelve una acción directa de inconstitucionalidad.⁷

13. Compartimos la tesis expuesta por el autor, toda vez que la anulación de una norma jurídica genera un vacío en el sistema. No menos relevante es el hecho de que el objeto del control de constitucionalidad son los actos dictados por el Poder Legislativo o el Parlamento, en el caso particular de las leyes adjetivas, órgano que es donde reside el mayor nivel de legitimidad democrática (sus miembros son elegidos por el voto popular y el sistema deja abierta la posibilidad de que distintos partidos del sistema tengan representación). En este sentido, no parece coherente con la esencia de la democracia representativa que un solo ciudadano pueda cuestionar, incondicionalmente, un acto que tienen la fuente indicada.

14. Los modelos semi abiertos abundan en el Continente Americano, tal y como podremos apreciar en los párrafos que siguen. Un buen ejemplo de sistema semiabierto lo constituye el que existe en Ecuador que prevé la legitimación de un ciudadano, condicionada a un informe favorable de procedencia por parte del Defensor del Pueblo⁸; en este modelo también se le

⁶ Peter Häberle, IBIDEM, p.96

⁷ Peter Häberle, IBIDEM, pp. 97-98

⁸ Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 330

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reconoce legitimación a un grupo de mil ciudadanos; mientras que en el modelo peruano cinco mil ciudadanos pueden accionar.⁹ Entendemos que son ejemplos válidos de sistemas semiabierto, porque si bien se condiciona la legitimación de un solo ciudadano, o se exige un número determinado de estos, dicha facultad no es exclusiva de órganos políticos.

15. Otro modelo que puede considerarse semiabierto es el dominicano, en razón de que cualquier persona está legitimada para accionar en inconstitucionalidad, a condición de que acredite que tiene un “interés legítimo y jurídicamente protegido”; dicho modelo será estudiado de manera exhaustiva en la segunda parte de este voto salvado.

16. Los sistemas que se consideran abiertos son aquellos en los cuales la sola condición de ciudadanos habilita para accionar en inconstitucionalidad, configurándose de esta forma, la figura de la “acción popular”¹⁰. Se trata de un modelo que existe en muy pocos países, entre los cuales se encuentra el colombiano¹¹ y el venezolano.¹²

⁹ Humberto Nogueira Alcalá, *Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur*, Editorial Palestra, Perú, 2006, p. 331)

¹⁰ Uno de los temas a los cuales el gran jurista austríaco, Hans Kelsen, prestó atención fue el relativo a la acción popular, respecto de la cual hizo las consideraciones que indicamos a continuación: La más fuerte garantía consistiría, ciertamente, en autorizar una *actio populares*: así, el Tribunal Constitucional estaría obligado a proceder al examen de la regularidad de los actos sometidos a su jurisdicción, en especial las leyes y los reglamentos, a solicitud de cualquier particular. Es de esta manera como el interés político que existe en la eliminación de los actos irregulares recibiría, indiscutiblemente la más radical satisfacción. No se puede, sin embargo, recomendar esta solución porque entrañaría un peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insostenible congestionamiento de procesos. Pero, sigue diciendo el autor, Sería muy oportuno acercar un poco el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante el Tribunal Constitucional, a una *actio populares*, permitiendo a las partes de un proceso judicial o administrativo interponerlo contra los actos de autoridades públicas –resoluciones judiciales o actos administrativos –en razón de que, aunque inmediatamente regulares, estos actos realizados en ejecución de una norma irregular, ley inconstitucional o reglamento ilegal. Aquí se trata no de un derecho de acción abierto directamente a los particulares, sino de un medio indirecto de provocar la intervención del Tribunal Constitucional: ya que supone que la autoridad judicial o administrativa llamada a tomar una decisión se adherirá a la opinión de la parte y presentará, en consecuencia, el pedido de anulación. (véase Hans Kelsen, “Las Garantías Jurisdiccionales de la Constitución”, *Revista Dominicana de Derechos Procesal Constitucional*, núm. 10, julio- diciembre, 2010. Pp. 38-39. (Traducción de Rolando Tamayo y Salmoran. Revisión de Domingo García Belaunde).

¹¹ Humberto Nogueira Alcalá, *IBIDEM*, p. 332. En los artículos 241.2, 241.4 y 241.5 de la Constitución colombiana se establece lo siguiente: “*Art. 241.2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de*

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. Respecto del sistema venezolano, conviene destacar que la figura de la acción popular tiene un origen pretoriano, en la medida que la Sala Constitucional de ese país la configuró a partir del artículo 21, inciso 9, de la Ley Orgánica de 2004, cuyo contenido es el siguiente: *“Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”*.¹³

18. Nos parece sumamente forzado el hecho de que la Sala Constitucional de Venezuela haya deducido la figura de la “acción popular” del contenido del texto transcrito, pues una simple lectura del mismo, evidencia que la legitimación de las personas físicas y jurídicas fue condicionada a que se demuestre *“(…) la afectación de derechos o intereses (…)*”. Entendemos que la referida sala en lugar de interpretar modificó el indicado texto, arrogándose facultades propias del Poder Legislativo.

19. Se trata de una grave situación, pues el texto de referencia no solo se refiere a las personas físicas, sino también a las morales, hipótesis donde resulta más difícil deducir la acción popular de un texto que prevé una condición precisa para que las personas tengan legitimación.

procedimiento en su formación. Art.241.4 Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 241.5 Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación”.

¹² Humberto Nogueira Alcalá, IBIDEM, p. 332-33. La acción popular que se predica en el sistema venezolano fue deducida del artículo del contenido del artículo 21, inciso 9, de la de la Ley Orgánica de 2004, cuyo texto es el siguiente: *“Toda persona natural o jurídica que sea afectada en sus derechos o intereses por una ley, ordenanza, emanada de alguno de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal”*

¹³ Véase Alain Brewer Carias, La Justicia Constitucional (Procesos y Procedimientos Constitucionales), Editorial Porrúa, México e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2007, pp. 277-284

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. A modo de conclusión, en lo que concierne a esta parte de este voto, nos parece que hemos dejado claramente establecido que no existe un modelo único en materia de legitimación. Por otra parte, debemos destacar que el diseño del modelo es una facultad del constituyente derivado o del legislador ordinario, no del Tribunal Constitucional, órgano que debe limitarse a interpretarlo y darle contenido.

II. La Legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad en el sistema de justicia constitucional dominicano

La cuestión de la legitimación ha tenido una evolución particular en nuestro sistema, tanto en el orden normativo como en el orden jurisprudencial. A esta evolución nos referiremos en los párrafos que siguen.

A. Evolución normativa

21. En la Constitución de 1924, el constituyente consagró un sistema de control concentrado muy especial, el cual estaba previsto en el artículo 61.5, cuyo contenido es el siguiente:

Art. 61. Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: (...) 5. Decidir en primera y última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos, cuando fueren objeto de controversia entre partes ante cualquier Tribunal, el cual, en este caso, deberá sobreseer su decisión sobre el fondo hasta después del fallo de la Suprema Corte; y, en interés general, sin que sea necesario que haya controversia judicial, cuando se trate de leyes, decretos, resoluciones y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reglamentos atentatorios a los derechos individuales consagrados por la presente Constitución.

22. En lo que concierne a la legitimación, cuestión que es la que nos concierne, cabe destacar que, por una parte, de la exégesis del texto transcrito se desprende que, como regla general, debía existir un caso previo para que se pudiera cuestionar la constitucionalidad de la norma ante la Suprema Corte de Justicia y, por otra parte, que cualquier persona estaba legitimada para accionar en inconstitucionalidad cuando el fundamento de la acción fuere la violación a un derecho individual.¹⁴

23. Este sistema guarda relación con el sistema actual, al menos en lo que concierne a la condición habilitante de las personas para accionar en inconstitucionalidad, pues la invocación de la violación a un derecho individual pudiera tipificar el “interés legítimo y jurídicamente protegido” a que se refiere el artículo 185 de la Constitución vigente.

24. Un elemento que nos parece interesante y pertinente, a propósito de la tesis que defendemos en este voto salvado, lo constituye el hecho de que el constituyente deslindó de manera precisa el requisito que debía acreditar una persona para estar habilitada para apoderar a la Suprema Corte de Justicia de una acción de inconstitucionalidad. Esta visión del constituyente dominicano se ha mantenido invariable en el tiempo, pues como veremos en los párrafos que siguen, en las dos reformas constitucionales que analizaremos se han previsto requisitos respecto de la legitimación de los particulares.

¹⁴ Véase Hermógenes Acosta de los Santos, *El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución*, Editora Búho, Universidad APEC, República Dominicana, 2010, pp.217-224

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25. En la reforma constitucional de 1994, el control concentrado de constitucionalidad estuvo regulado en el artículo 67.1, texto constitucional en el que se establecía que:

Art. 67.- Corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley: 1.- Conocer en única instancia de las causas penales seguidas al Presidente y al Vicepresidente de la Republica, a 10s Senadores, Diputados, Secretarios de Estado, Subsecretarios de Estado, Jueces de la Suprema Corte de Justicia, Procurador General de la Republica, Jueces y Procuradores Generales de las Cortes de Apelación, Abogado del Estado ante el Tribunal de Tierras, Jueces del Tribunal Superior de Tierras, a 10s miembros del Cuerpo Diplomático, de la Junta Central Electoral, de la Cámara de Cuentas y 10s Jueces del Tribunal Contencioso Tributario; y de la constitucionalidad de las leyes, a instancias del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada. (...)

26. Según el texto transcrito, la legitimación de las personas también fue condicionada, aunque en esta ocasión el constituyente fue menos preciso que en la reforma anterior, ya que, como puede apreciarse utilizó la expresión “cualquier parte interesada”. Esta situación dio lugar a la producción de una jurisprudencia carente de uniformidad, lo cual quedará evidenciado en el análisis que se hará más adelante.

27. Actualmente y a partir de la revisión constitucional de 2010, la expresión “cualquier parte interesada” fue sustituida por la expresión “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”, según se establece en el artículo 185 de dicha Constitución.

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28. Como se aprecia, en las tres reformas constitucionales en que se ha previsto el control concentrado de constitucionalidad la legitimación de los particulares ha sido condicionada al cumplimiento de requisitos determinados.

B. Evolución jurisprudencial

En esta parte del voto salvado analizaremos los criterios jurisprudenciales adoptados por la Suprema Corte de Justicia respecto de la legitimación de las personas para accionar en inconstitucionalidad durante el tiempo que tuvo competencia en esta materia, es decir, en el período comprendido entre agosto de 1994 y el 23 de diciembre de 2011. Igualmente, se analizarán los precedentes establecidos por el Tribunal Constitucional en la materia a partir de la fecha en que fue instituido.¹⁵

29. Durante la vigencia de la Constitución de 1994, podía accionar en inconstitucionalidad “cualquier parte interesada”, en adición al Presidente de la República, el Presidentes de la Cámara de Diputados y el Presidente del Senado.

30. La noción “cualquier parte interesada” fue interpretada por la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que tenía tal cualidad aquella que figurara como parte en una instancia administrativa o judicial o aquella que ha sufrido un perjuicio a consecuencia de la ejecución de un acto emanado de uno de los poderes públicos en ejecución de una ley considerada inconstitucional.¹⁶

¹⁵ . La designación de los primeros jueces del Tribunal Constitucional tuvo lugar el 23 de diciembre de 2011 y su juramentación el 28 de diciembre del mismo año.

¹⁶ En la sentencia de fecha 1 de septiembre de 1995, Boletín núm. 1018, de septiembre de 1995, la Suprema Corte de Justicia estableció en atribuciones constitucionales, lo siguiente: “**Considerando**, que de acuerdo a lo que dispone el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, el ejercicio de dicha acción en inconstitucionalidad pertenece al Presidente de la República, a los presidentes de una u otra Cámara del Congreso Nacional y a parte interesada hay que entender, en sentido estricto, aquella que figure como tal en

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

31. Sin embargo, posteriormente el criterio expuesto fue variado de manera significativa, pues la Suprema Corte de Justicia no solo consideró como parte interesada a quienes cumplieran con algunos de los requisitos indicados en el párrafo anterior, sino a quienes justificaran tener un interés legítimo, directo y jurídicamente protegido, o a quienes actuaran como denunciadores de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia fuera grave y seria”.¹⁷ A partir de este último criterio, la legitimación de los particulares fue ampliado de manera considerable.

32. Pasado un tiempo, la Suprema Corte de Justicia retomó el criterio original, en la medida que declaró inadmisibles una acción de inconstitucionalidad incoada por un grupo de personas, en el entendido de que estas no eran partes interesadas¹⁸. El cambio de criterio radicó en que en este

una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional; que el ejercicio de la acción en inconstitucionalidad, por vía principal, contemplado por el referido artículo 67, inciso 1ro., de la Constitución de la República, podría dar lugar a que la ley en cuestión fuera declarada inconstitucional y anulada como tal, erga omne, o sea frente a todo el mundo; que independientemente de esa acción la inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto puede ser alegada como medio de defensa, por toda parte que figure en un proceso judicial, o promovida de oficio por todo tribunal apoderado de un litigio, y en este caso, la declaración de inconstitucionalidad será relativa y limitada al caso de que se trate;”

¹⁷ . En la sentencia dictada el 6 de agosto de 1998, Boletín Judicial núm. 1053, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:

Considerando, de otra parte, que en armonía con el Estado de Derecho que organiza la Constitución de la República y los principios que le sirvieron de fundamento al constituirse la sociedad dominicana en nación libre e independiente, entre ellos el sistema de control de la constitucionalidad por vía de excepción, hoy ampliado mediante la instauración en 1994, con el derecho a demandar la inconstitucionalidad de la ley por vía directa debe entenderse por "parte interesada" aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, o contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional, o que justifique un interés legítimo, directo y actual, jurídicamente protegido, o que actúe como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria;”

¹⁸ En la sentencia dictada el 18 de diciembre 2008, Boletín Judicial núm. 1777, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente: **Considerando**, que, ciertamente, como ha sido alegado en la especie, el Poder Ejecutivo estaba en el deber ineludible de someter el acto impugnado a la sanción del Congreso Nacional, de conformidad con nuestra normativa constitucional; que, sin embargo, cuando se demanda la inconstitucionalidad o la nulidad de uno de los actos comprendidos en el artículo 46 de la Carta Magna por el no cumplimiento de un trámite que debió ser agotado por ante el Poder del Estado correspondiente, sólo puede hacerlo el mismo órgano o poder a quien la propia Constitución le atribuye esa competencia; **Considerando**, que, en consecuencia, siendo una potestad exclusiva del Senado de la

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

caso el alto el tribunal no tomó en cuenta que los accionantes estaban denunciando una violación a la Constitución, contrario a lo que hizo en el caso referido en el párrafo anterior.

33. En la Constitución promulgada el 26 de enero de 2010, como ya se indicó, fue sustituida la noción “cualquier parte interesada” por “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Para la Suprema Corte de Justicia, el nuevo requisito de la legitimación de los particulares queda satisfecho cuando se demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio.”¹⁹ Es decir, que para dicho tribunal la legitimación de los particulares quedó condicionada a partir de la entrada en vigencia de dicha Constitución.

34. Por su parte, el Tribunal Constitucional interpretó la noción de “cualquier persona que tenga un interés legítimo y jurídicamente protegido”, en la misma línea que lo hizo la Suprema Corte de Justicia, en la medida que en cada caso

República y de la Cámara de Diputados aprobar o no el préstamo a que se contraen las acciones en inconstitucionalidad en cuestión, solamente los presidentes de esas cámaras pueden ser considerados, al tenor del artículo 67 inciso 1, de la Constitución de la República, como parte interesada y, por lo tanto, con calidad para ejercer dicha acción; **Considerando**, que del estudio del expediente formado en la ocasión, resulta obvio que los impetrantes no ostentan la calidad de presidentes de las Cámaras Legislativas, situación específicamente prevista en el artículo 67 de la Carta Fundamental, para poder ejercer válidamente las acciones en inconstitucionalidad de que se trata, por lo que al no tener los impetrantes esa condición, procede que dichas acciones sean declaradas inadmisibles, por falta de calidad;”

¹⁹ En la sentencia dictada el 19 de mayo de 2010, Boletín Judicial núm. 1194, la Suprema Corte de Justicia estableció, en atribuciones constitucionales, lo siguiente:

Considerando, que la propia Constitución de la República establece en su artículo 185 que el Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia de las acciones directas en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas a instancias del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido;

Considerando, que en virtud del citado artículo 185 de la Constitución de la República los particulares tienen calidad para accionar en inconstitucionalidad cuando posean un interés legítimo y jurídicamente protegido;

Considerando, que una persona tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre ser titular de un derecho o interés consagrado por la Constitución de la República, leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, cuya violación sea susceptible de causarle un perjuicio;

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

analizaba la vinculación o relación que tenía el accionante con la norma cuestionada.

35. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional estableció que la accionante tenía legitimación para accionar, porque en su condición de ciudadano tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de una ley que regulaba el derecho a elegir y ser elegido.²⁰ En otra especie, el tribunal estableció que la legitimación de una persona física estaba condicionada

(...) a que acredite un interés legítima y jurídicamente protegido. En este orden, cabe destacar que una persona física o moral tendrá interés legítimo y jurídicamente protegido cuando demuestre que la permanencia en el ordenamiento de la norma cuestionada le causa un perjuicio y, por el contrario, la declaratoria la de inconstitucionalidad le proporciona un beneficio.²¹

36. De gran relevancia es el precedente del Tribunal Constitucional, en el cual se desarrolla la tesis relativa a que cuando se trate de un interés difuso cualquier persona está legitimada para accionar en inconstitucionalidad²².

37. En los precedentes señalados y en la totalidad de los casos resueltos en materia de control abstracto de constitucionalidad, el tribunal ha interpretado de manera coherente el texto de referencia, ya que en todos ellos se ha exigido la prueba de la exigencia del “interés legítimo y jurídicamente protegido”. Otra cuestión distinta es el rigor con que se ha evaluado la existencia del referido requisito, pues si nos atenemos a las estadísticas, en muy pocos casos

²⁰ Véase sentencia TC/0031/13

²¹ Véase sentencia TC/0520/16

²² Véase sentencias TC/0048/13 y TC/0009/17 y TC/0713/16

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se ha declarado inadmisibles, por falta de legitimación, una acción de inconstitucionalidad incoada por un particular, persona física o moral.

38. Los precedentes señalados en los párrafos fueron abandonados en la Sentencia núm. TC/0345/19. En el sentido, de que a partir de la indicada decisión el “interés legítimo y jurídicamente protegido” se presumirá cuando la acción de inconstitucionalidad la incoe un ciudadano dominicano. Mientras que las personas morales tienen que acreditar que están legalmente constituidas y demostrar que tienen un “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

39. Como se aprecia, en nuestro sistema ha quedado instaurada, por la vía pretoriana, la acción popular, es decir, que se ha operado un significativo cambio de precedente, con el cual no estamos de acuerdo, por las razones que explicamos en los párrafos que siguen.

III. Exposición de las razones que justifican este voto salvado

En la primera parte de este voto salvado tratamos algunas cuestiones generales respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, con la finalidad de facilitar la comprensión de las tesis jurídicas que estamos defendiendo. En esta segunda parte, analizaremos el criterio de la mayoría del tribunal y explicamos las razones por las cuales no compartimos dicho criterio.

A. El nuevo criterio de la mayoría del tribunal respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

40. Durante el tiempo que el Tribunal Constitucional tiene en funcionamiento ha interpretado la noción “interés legítimo y jurídicamente protegido” de una manera muy flexible, pues en todos los casos hace esfuerzos extremos para reconocer la legitimidad de los ciudadanos, pero en ningún caso asumió la tesis relativa a que debía presumirse el “interés legítimo y jurídicamente protegido”, tesis que, como resulta obvio, supone instituir, de manera indirecta, la figura de “la acción popular”.

41. El contenido de la decisión mayoritaria que trajo consigo la aplicación de la tesis de la acción popular fue el siguiente:

*En efecto, de ahora en adelante tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.*²³

²³ Véase núm. 8, letra (o) de la Sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

42. Según este novedoso precedente, los ciudadanos dominicanos podrán acceder al Tribunal Constitucional por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad, sin necesidad de acreditar que tienen un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, pues este requisito se presumirá. En cambio, en lo concerniente a las personas morales o jurídicas, su legitimación estará condicionada a que demuestren que están legalmente constituida y a que exista un vínculo entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada. De manera que en lo que respecta a estas últimas personas no aplica la presunción.

43. No compartimos el referido precedente, en lo que concierne a presumir el interés legítimo y jurídicamente protegido respecto de la persona física, porque entendemos que de la misma manera que las personas morales tienen que acreditar el referido requisito, también deben hacerlo las personas físicas, en la medida pues lo contrario implica modificar un precepto constitucional claro y preciso, como lo es la parte *in fine* del artículo 185.1, tal y como lo explicaremos más adelante.

44. Para justificar el cambio de precedente, la mayoría del tribunal expuso en la sentencia que sentó dicho cambio los motivos que se desarrollan en los párrafos que copiamos a continuación:

Todas estas variantes en que ha incurrido el Tribunal Constitucional para retener la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que procura el ejercicio de la acción directa de inconstitucionalidad, a partir de la atemperación de la percepción del interés jurídico y legítimamente protegido, son muestra de que el ánimo de este colegiado siempre ha sido que el pueblo, encarnado en el



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ciudadano que goce de sus derechos de ciudadanía y las persona morales constituidas conforme a la ley, tengan la opción de fiscalizar la constitucionalidad de las normas por esta vía, sin mayores complicaciones u obstáculos procesales.²⁴

En ese sentido, ante la meridiana imprecisión y vaguedad que se desprende del requisito de comprobación de la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que pretenda ejercer la acción directa de inconstitucionalidad, mediante la acreditación de un interés jurídico y legítimamente protegido, es que este Tribunal Constitucional se dispondrá a reorientar, en aras de expandirlo, el enfoque con que se ha manejado la legitimación procesal activa como requisito de acceso al control concentrado de la constitucionalidad. Esto, por aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.²⁵

Por tanto, es imperativo recordar que la acción directa de inconstitucionalidad supone un proceso constitucional instituido para que la ciudadanía, profesando su derecho a participar de la democracia de acuerdo a las previsiones de las cláusulas de soberanía popular y del Estado social y democrático de Derecho preceptuadas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana, tenga la oportunidad —real y efectiva— de controlar la constitucionalidad de aquellas leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y actos que contravengan el contenido de nuestra Carta Política; esto, ante este Tribunal

²⁴ Véase párrafo núm.8, letra, l de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

²⁵ Véase párrafo núm.8, letra m de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Constitucional, a fin de preservar la supremacía constitucional, el orden constitucional y garantizar el respeto de los derechos fundamentales.*²⁶

45. De la lectura de los párrafos transcritos se pueden extraer los argumentos que sintetizamos a continuación:

- a. Según el criterio mayoritario, del estudio de los precedentes del Tribunal Constitucional se advierte la atemperación de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, con la intención de que los ciudadanos y las personas jurídicas legalmente constituida tengan la opción de fiscalizar la inconstitucionalidad de las normas, sin mayores complicaciones u obstáculos.
- b. La vaguedad e imprecisión de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, requiere la reorientación de su enfoque, en aras de ampliarlo, en aplicación de los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal y sobre los Procedimientos Constitucionales.
- c. La acción directa de inconstitucionalidad es un mecanismo de participación ciudadana que tiene su fuente en las cláusulas de soberanía popular y del Estado Social y Democrático de Derecho, previsto en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana.

B. Nuestra posición respecto de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad

Esta parte del voto tiene dos secciones. En la primera analizo y respondo los argumentos desarrollados por la mayoría para justificar su tesis y en la segunda examino el acta núm. 54, de fecha 19 de octubre de 2009, levantada

²⁶ Véase párrafo núm.8, letra n de la sentencia relativa al Expediente TC-01-2017-0017

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en una de las reuniones celebradas por la Asamblea Revisora de la Constitucional y en la cual se discutió la cuestión de la legitimación.

B.1. Análisis y respuesta a la tesis mayoritaria

En los párrafos que siguen explicaremos las razones por las cuales consideramos que la mayoría del tribunal modificó el artículo 185 de la Constitución, en lo relativo a la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, en lugar de interpretarlo como lo había hecho hasta la fecha de la sentencia que instituyó el cambio de precedente.

46. Respecto del primer argumento, estamos contestes con la mayoría de este tribunal en lo que concierne a que del estudio de los precedentes establecidos por el tribunal en materia de legitimación de las personas físicas y morales se advierte una notable atemperación de la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido” orientado a facilitar el acceso al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad. Se trata de una línea jurisprudencial positiva, en la medida que corresponde al Tribunal Constitución darle contenido, en su condición de último intérprete de la constitucionalidad, a las disposiciones constitucionales, en aras de que se hagan realidad los fines de la justicia constitucional, como son la protección de los derechos fundamentales, la supremacía constitucional y la preservación y funcionamiento del orden constitucional.

47. La apertura exhibida por el tribunal en la materia tiene dos lecturas, desde mi punto de vista. Por una parte, evidencia el reconocimiento de que el acceso de las personas físicas y morales al Tribunal Constitucional por la vía de la acción en inconstitucionalidad fue condicionado por el constituyente a que se demostrara “un interés legítimo y jurídicamente protegido”. Esta convicción es la que explica que en cada caso conocido en la materia se

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fiscalizara el cumplimiento del referido requisito procesal. Por otra parte, se evidencia una considerable flexibilidad al momento de establecer la acreditación del mencionado presupuesto procesal.

48. En este sentido, la referida línea jurisprudencia no debió servir de fundamento para deducir, muy forzosamente y sin necesidad, del texto constitucional la figura de la “acción popular”, sino para sustentar la inexistencia de dicha figura, pues de existir la misma, el Tribunal Constitucional no hubiera exigido, durante más de siete años, la acreditación del “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

49. Respecto del segundo argumento, en este la mayoría del tribunal sostiene que la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido” es “vaga e imprecisa”, y que por esta razón se hacía necesario reorientar el enfoque hecho hasta la fecha, con la finalidad de ampliarlo. La ampliación, como ya hemos visto, consistió en presumir el requisito procesal indicado e instaurar pretorianamente la figura de la “acción popular”. Esta reorientación la sustentó la mayoría del tribunal en los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales.

50. Contrario a lo afirmado por la mayoría del tribunal, la expresión de referencia es muy precisa, pues alude a que todo accionante tiene que demostrar “un interés legítimo y jurídicamente protegido”, lo cual supone establecer el perjuicio que la aplicación de la norma cuestionada le causaría. Vaga e imprecisa era la expresión “cualquier parte interesada”, prevista en la parte *in fine* del artículo 61 de la Constitución anterior. Oportuna es la ocasión para que se reflexione sobre las razones por las cuales el constituyente de



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2010 y el legislador de 2011, optó por no utilizar la expresión “cualquier parte interesada”.

51. Este cambio tuvo por finalidad, según veremos cuando analicemos los debates que tuvieron lugar en el seno de la Asamblea Revisora, evitar que se repitiera la experiencia vivida con la Suprema Corte de Justicia, cuando esta ejerció control de constitucionalidad e interpretó la expresión “cualquier parte interesada” como si se tratara de la figura de la “acción popular”.

52. No obstante el cambio de la expresión, la mayoría de este tribunal no ha tenido obstáculo para entender que en nuestro sistema existe “acción popular”, lo cual me parece que, con el mayor respeto que me merece dicho criterio mayoritario, que estamos en presencia de un desconocimiento de la decisión tomada por el constituyente derivado.

53. La “reorientación” para ampliar el enfoque dado por el tribunal a la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido” se sustentó, como indicamos anteriormente, en los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad previstos en el artículo 7, numerales 1), 3), 4) y 9) de la Ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los procedimientos constitucionales.

54. Lo primero que llama la atención de esta tesis es que no se explica la relación que existe entre presumir el “interés legítimo y jurídicamente protegido” y dichos principios. Es decir, que no se indica la manera en que el constituyente desconoció los principios de accesibilidad, constitucionalidad, efectividad e informalidad, al condicionar el acceso al Tribunal Constitucional de las personas físicas y morales.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

55. Entendemos que el hecho de que el constituyente haya exigido a los particulares que demuestre un “interés legítimo y jurídicamente protegido” no viola los referidos principios, tal y como quedará evidenciado en los párrafos que siguen.

56. El principio de accesibilidad es uno de los tres componentes de la tutela judicial efectiva, siendo los dos restantes, el derecho a una decisión en un plazo razonable y el derecho a la ejecución de la sentencia. Para los fines de este voto, solo interesa el análisis del acceso a la justicia, el cual se concretiza cuando el ordenamiento contempla los mecanismos que permiten a las personas exigir sus pretensiones ante un tribunal.

57. Sin embargo, el principio de accesibilidad no supone, como parece entenderlo la mayoría de este tribunal, que el constituyente y el legislador deban abstenerse de establecer requisitos procesales para accionar, pues lo contrario implicaría el desorden y la anarquía del sistema.

58. Obviamente, lo anterior no implica que entendamos que el constituyente y el legislador tengan la potestad de establecer requisitos procesales irracionales, sin sentido y que solo sirvan para entorpecer la administración de justicia. No, reconocemos que dicha facultad tiene límites y, en consecuencia, puede ser objeto de cuestionamientos.

59. El principio de accesibilidad no autoriza al Tribunal Constitucional a desconocer requisitos sustanciales de orden procesal establecidos por el legislador y, menos aún, si los mismos los previó el constituyente, como ocurre en la especie. La correcta aplicación de dicho principio se produce cuando el tribunal interpreta el “interés legítimo y jurídicamente protegido” al amparo de otros principios esenciales del sistema, como son el *pro homine* y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pro libertatis. En esta dirección fue que se consolidó la línea jurisprudencia sobre la materia que hoy, lamentablemente, se está abandonando.

60. En efecto, una revisión de las sentencias dictadas en la materia permite advertir la flexibilidad mostrada por el tribunal al momento de verificar la acreditación del requisito del “interés legítimo y jurídicamente protegido”, con lo cual se estaba siendo respetuoso del principio de accesibilidad.

61. Respecto del principio de informalidad, entendemos que este tampoco impide que se establezcan requisitos para acceder ante un tribunal, pues este principio hace referencia a que no deben consagrarse formalidades innecesarias y que se constituya en un obstáculo para acceder a la justicia. Es importante tener en cuenta que los requisitos de admisibilidad, como el que nos ocupa, no son de pura forma, sino que están vinculados con principios esenciales del sistema de justicia. Por otra parte, el principio de informalidad no debe interpretarse de la misma manera en todos los procesos constitucionales, ya que la naturaleza de los mismos difiere.

62. Así, por ejemplo, cuando se trata de la acción de inconstitucionalidad se exigen determinados requisitos que no aplican para la acción de amparo, ya que esta última es, esencialmente, informar. En este sentido, en la acción de inconstitucionalidad se exige, contrario a lo que ocurre en materia de amparo, el ministerio de abogado, así como que la instancia esté rigurosamente motivada, so pena de ser declarada inadmisibile, en aplicación de lo previsto en el artículo 38 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procedimientos Constitucionales.

63. Respecto del principio de constitucionalidad, es oportuno destacar que el mismo hace referencia a la responsabilidad que tiene el Tribunal

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitucional y los tribunales del Poder Judicial de defender el principio de supremacía de la Constitución, lo que en modo alguno supone que sea necesario la implementación de la figura de la “acción popular” para que estos órganos puedan cumplir con dicha obligación.

64. Respecto de la efectividad, se trata de un principio referido a que los jueces deben conocer los procesos constitucionales imbuidos del deseo de proteger la integridad de la Constitución, los derechos fundamentales y el orden constitucional. En la especie que nos ocupa la aplicación del principio supone el respeto de un texto constitucional que, como el artículo 185, condiciona la legitimación de los particulares, en materia de acción directa de inconstitucionalidad, a que demuestren un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, no en modificar dicho texto.

65. El tribunal actúa de manera efectiva, cuando interpreta con flexibilidad y bajo la orientación de los principios *pro homine* y *pro libertatis*, el requisito procesal de referencia, no presumiéndolo y estableciendo pretorianamente la figura de la “acción popular”, como erróneamente lo ha entendido la mayoría de este tribunal.

66. Respecto del tercer argumento, en este la mayoría del tribunal concibe la acción directa de inconstitucionalidad como un mecanismo de participación ciudadana que tiene su fuente en las cláusulas de soberanía popular y del Estado Social y Democrático de Derecho, previstas en los artículos 2 y 7 de la Constitución dominicana. Este argumento no se desarrolla, como ocurre con los demás que hemos analizado.

67. Para comprender correctamente el sistema de justicia constitucional dominicano y de cualquier otro país, no puede perderse de vista que no existen

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

democracias directas, sino democracias representativas. Esto es lo que explica que, en la mayoría de los sistemas, si bien los ciudadanos tienen la posibilidad de incidir en los asuntos públicos no lo hacen directamente, sino a través de las autoridades que han elegido. Sus representantes. En el caso de la defensa de la supremacía de la Constitución lo hacen, vía el Presidente de la República, un número determinado de legisladores o el Defensor del Pueblo. De manera que estamos de acuerdo con la mayoría cuando afirma que el control de constitucionalidad fue previsto para que el ciudadano pueda defender la supremacía de la Constitución, sin embargo, el ejercicio de este derecho lo hace, generalmente, a través de sus representantes. No directamente.

68. En el sistema de justicia constitucional dominicano, como en la mayoría de los sistemas de justicia del Continente Americano, la legitimación del ciudadano para accionar en inconstitucionalidad está condicionado; mientras que en el Continente Europeo el ciudadano carece, generalmente, de legitimación. Todo lo cual se enmarca en la lógica, según la cual la participación directa del ciudadano en las decisiones públicas, es excepcional y, en consecuencia, requiere de una habilitación expresa del constituyente o del legislador.

69. La cláusula de la soberanía popular supone que el poder reside en los ciudadanos y que los representantes no son más que mandatarios. Sin embargo, mientras los representantes mantengan su mandato es a ellos a quienes corresponde tomar las decisiones políticas. Esto es lo que explica, por ejemplo, que la iniciativa legislativa no corresponda a cada uno de los ciudadanos, sino a los legisladores, Presidente de la República, Suprema Corte de Justicia y la Junta Central Electoral. De la misma manera que no se viola el principio de soberanía popular porque un solo ciudadano no pueda introducir



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

un proyecto de ley de manera directa, tampoco se viola dicho principio porque se condicione la legitimación de los particulares a que demuestre un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como de manera expresa lo estableció el constituyente dominicano.

70. La Constitución vigente consagra la iniciativa legislativa popular, lo cual supone una modalidad de ejercicio de democracia directa. Esto no existía hasta el 26 de enero de 2010, fecha de proclamación de la actual Constitución. Pero esto no significa que la inexistencia de dicha figura implicara una violación al principio de soberanía popular. Es incuestionable que según este principio todo el poder reside en el pueblo, pero en las democracias que existen en el mundo dicho poder se ejercer por la vía de la representación, a menos de que, insistimos, haya una habilitación expresa por parte del constituyente o del legislador, verbigracia la iniciativa popular o el referendo.

71. En el caso particular de la República Dominicana, el principio de la representación está claramente delimitado. En efecto, en el artículo 2 de la Constitución se establece que: *“La soberanía popular reside exclusivamente en el pueblo, de quien emanan todos los poderes, los cuales ejerce por medio de sus representantes o de forma directa en los términos que establece esta Constitución y las leyes”*. No cabe dudas, que la representación es la regla y la participación directa en las decisiones política es la excepción. Esto supone, como ya hemos indicado, que la participación directa de los ciudadanos requiere de una habilitación constitucional o legal.

72. En este orden, un sistema de justicia constitucional que solo habilite a determinados órganos políticos para accionar en inconstitucionalidad como existe en la mayoría de los países del Continente Europeo, no viola el principio de soberanía. Si el principio de soberanía popular no se viola cuando



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el ciudadano no puede acceder directamente al Tribunal Constitucional, menos se viola en los sistemas de justicia constitucional que, como el dominicano, no impide dicho acceso, sino que lo condiciona a la acreditación de un requisito carente de complejidad y que el Tribunal Constitucional podría interpretar de manera flexible, como precisamente lo hizo durante más de siete años.

73. En otro orden, es cierto que cualquier violación constitucional incide negativamente en los ciudadanos, pero también es cierto que no todas las violaciones tienen el mismo nivel de incidencia. Esta diferencia fue la tomada en cuenta para condicionar la legitimación de los ciudadanos y es aquí donde reside la justificación de la exigencia del “interés legítimo y jurídicamente protegido”. En la lógica del sistema, las violaciones constitucionales que no conciernen directamente al ciudadano, este no puede cuestionarla directamente sino a través de sus representantes y aquellas que les afectan directamente puede cuestionarla sin intermediario.

74. Como se aprecia, el condicionamiento de la legitimación de los particulares a que demuestre el interés legítimo y jurídicamente protegido, no se debe a que los redactores de la Constitución tuvieran una mentalidad civilista como frecuentemente se repite. Nada de eso, pues la realidad es que su explicación hay que buscarla en la esencia misma de la democracia representativa.

75. La mayoría del tribunal también fundamenta su tesis en la Cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho. En este orden, se asume que el hecho de que el Constituyente haya definido la República Dominicana como un Estado Social y Democrático de Derecho²⁷, le cierra la posibilidad de

²⁷ Según el artículo 7 de la Constitución: “La República Dominicana es un Estado Social y Democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria, fundado en el respeto de la dignidad humana, los derechos fundamentales, el trabajo, la soberanía popular y la separación e independencia de los poderes públicos”.

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condicionar el acceso de los ciudadanos al Tribunal Constitucional y menos aún prohibirle dicho acceso.

76. En otras palabras, lo que se plantea es que, si el constituyente consagró dicha cláusula, por vía de consecuencia, queda obligado a instaurar la figura de la “acción popular” y que, en la eventualidad de que no ocurra así, los Tribunales Constitucionales quedan habilitados para establecerla pretorianamente. Nosotros consideramos que se trata de una tesis absolutamente incorrecta, por las razones que explicamos a continuación.

77. La cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho tiene su origen en el constitucionalismo occidental alemán posterior a la Segunda Guerra Mundial, siendo utilizada por primera vez en las constituciones de algunos Länder y quedando consolidada con su incorporación en la Ley Fundamental de Bonn, en el artículo 20.1, en el cual se define a la República Federal de Alemania como un Estado “federal, democrático y social”.²⁸

78. De manera que se trata de una cláusula que nace del constitucionalismo social alemán y resulta que en el sistema de justicia constitucional de ese país no existe la figura de la “acción popular”, un dato relevante que debió valorar la mayoría del Tribunal antes de pretender justificar la creación pretoriana de la referida figura procesal en dicha cláusula.

79. Ahora bien, ¿Cuál es el significado de esta cláusula? Sobre esta cuestión se afirma que ella constituye uno de los rasgos que diferencia el Estado democrático posterior a la Primera Guerra Mundial de su forma de manifestación anterior, pues, se entiende que aunque el Estado es, desde el

²⁸ Javier Pérez Royo, Curso de Derecho Constitucional, Duodécimo edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Duran, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 145

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

origen de la sociedad, producto del contrato social, y en consecuencia, los individuos fueron convertidos en ciudadanos, históricamente fue un poder representativo de solo una parte de la sociedad, en la medida de que producto de los mecanismos de restricción del sufragio o de las manipulaciones electorales, la mayor parte de la sociedad estuvo excluida del proceso político.²⁹

80. La democratización y socialización del Estado fue el producto de un proceso que inició a finales del siglo XIX, con la incorporación al proceso político de una nueva clase social representada políticamente por los partidos obreros, fundamentalmente los partidos socialistas, y con la extensión progresiva del sufragio. Esta evolución transformó el Estado formalmente democrático y en un verdadero Estado Social y Democrático de Derecho, es decir, un Estado garantista del individuo frente al poder y en el intercambio con los demás ciudadanos; pero también un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y de manera muy especial con aquellos sectores más desfavorecidos.³⁰

81. Actualmente los Estados de los países democrático se ocupan no solo de garantizar los derechos de los ciudadanos frente al Estado y los particulares, sino también de satisfacer las necesidades sociales, es decir, que en estos países pueden definirse como Estados Sociales y Democráticos de Derecho, lo cual no significa que, como lo pretende la mayoría de este tribunal, que el constituyente y el legislador de dichos países esté obligado a implementar la figura de la “acción popular” y que de no hacerlo inobserva la referida cláusula.

²⁹ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p. 149

³⁰ Javier Pérez Royo, IBIDEM, p.149



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

82. Todo lo contrario, en la mayoría de estos sistemas no existe la “acción popular”, ya que el acceso de los ciudadanos al tribunal por la vía de la acción de inconstitucionalidad, en algunos casos está prohibido y, en otros casos, está condicionado.

B.2 El constituyente de 2010 excluyó expresamente la “acción popular”

83. Para que no quede dudas de que el constituyente dominicano excluyó deliberadamente la figura de la “acción popular” en materia de acción directa de inconstitucionalidad, en los párrafos que siguen analizaremos el acta núm. 54, levantada en la sesión de la Asamblea Revisora de la Constitución celebrada en fecha 19 de octubre de 2009, y en la cual fue discutida la cuestión relativa a la legitimación de los particulares.

84. En esta sesión los representantes de los dos partidos mayoritarios, (en ese momento): el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) propusieron respecto del Tribunal Constitucional lo que copiamos a continuación:

El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancias del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo. 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares. 4) Cualquier otra materia que disponga la ley.

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

85. Hecha la propuesta anterior, se inició el debate, el cual se centró en lo relativa al requisito previsto para que los particulares pudiera acceder al Tribunal Constitucional, por la vía de la acción de inconstitucionalidad. En este orden, en dicho debate destacan la intervención de la asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández; así como la del asambleísta Julio César Valentín Jiminián. La primera propugnó por una legitimación incondicionada de los ciudadanos, es decir, por lo que se conoce como la “acción popular”, mientras que el segundo defendió la propuesta de los partidos mayoritarios, en la cual, como ya hemos indicados, la legitimación de los particulares se condicionaba a que demostraran un “interés jurídico y legítimamente protegido”. Las posiciones de ambos asambleístas se copian a continuación y luego se analizan.

86. El texto de la intervención de la asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández es el siguiente:

Asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández: “Presidente, mire, en el artículo que es el artículo relativo a los derechos de ciudadanía, la Asamblea determinó eliminar el numeral 7), que establecía como un derecho de ciudadanos demandar la inconstitucionalidad de las normas o actos jurídicos de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley. Aunque muchos asambleístas no lo quieran reconocer, eliminar eso constituye una disminución al derecho de una garantía fundamental y mucho más en una Constitución que pretende tener un Estado social, democrático y de derecho. Si nosotros en el numeral 1) mantenemos que la acción directa en inconstitucionalidad de la ley sólo la pueden demandar el Presidente de la República, los Presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los miembros de una u otra Cámara



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del Congreso, el Presidente de la Suprema o el Defensor del Pueblo o las personas que tengan un interés jurídicamente protegido en esta Constitución, humildemente a mí me parece que eso es una limitación y es una elitización de la materia constitucional, ¿por qué?, porque los presidentes de las Cámaras, la tercera parte de los legisladores, somos parte interesada porque nosotros hacemos la ley. Entonces, hacemos una ley y si uno de nosotros, o una tercera parte, la considera inconstitucional pudiéramos ir a la instancia en una acción directa. Ahora, a mí no me parece justo el que un ciudadano, para ir al Tribunal Constitucional, tenga que probar que tiene un interés jurídicamente protegido, porque la condición de ciudadano tiene que ser inherente al derecho de incoar la acción en inconstitucionalidad, como lo previó la Constitución reformada en el 1994, y como lo estableció la Suprema Corte de Justicia en el 1998. Por lo que, yo creo que en ese texto lo primero que debe tener el derecho de demandar la inconstitucionalidad por vía directa ante el Tribunal Constitucional es todo ciudadano, porque no tenemos en esa condición que demostrar que tenemos el interés jurídicamente protegido, porque mantener eso es tener que probarle a los jueces que el interés está jurídicamente protegido, y para mí eso es una lesión a los derechos fundamentales de ciudadanía. Es posible que esto que yo estoy proponiendo no se apruebe, pero yo quiero que conste en acta que alguien lo dijo, porque cometimos el error de quitarlo en el artículo 50 y eso vulnera un derecho fundamentalísimo, ¡fundamentalísimo!, porque no es verdad que el ciudadano, en un estado social, tiene que probar el interés jurídicamente protegido para incoar la acción, porque si no tiene que probarlo en el procedimiento de la vía difusa en cualquier tribunal, tampoco tendría que probarlo en la justicia constitucional, que fundamentalmente la prerrogativa del Tribunal Constitucional es



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

someter el ejercicio del poder político y público a la Constitución, y cualquier ciudadano o ciudadana tiene que tener ese derecho, esa facultad garantizada, sin tener que demostrarle al juez que tiene un interés jurídicamente protegido, porque cuando me ponen como ejemplo Los Haitises, nada más no son los de Gonzalo los que tienen derecho al medio ambiente y derecho sobre Los Haitises, lo tenemos todos, porque contemplamos que en la Constitución todos tenemos el libre derecho al medio ambiente y a cualquier otra cosa, y a cualquier otro derecho contemplado en la propia Constitución. Claro que en el caso del medio ambiente todo el mundo podrá tener la acción directa, porque ése es un derecho colectivo o difuso, pero yo creo que establecer que sólo personalidades tengan derecho a incoar la acción en inconstitucionalidad, sería una justicia constitucional de élites. Por lo que, yo propongo formalmente que la acción en inconstitucionalidad de manera directa esté abierta a cualquier ciudadano o ciudadana, y que se elimine 'que tenga un interés jurídicamente protegido, de conformidad con la Constitución', para que diga: 'o de las personas de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley'. Aunque me quede sola otra vez, creo que es lo jurídicamente justo, y el único mecanismo que restablece el daño que se hizo cuando se eliminó del artículo 50 la prerrogativa ciudadana de incoar de manera directa la inconstitucionalidad de toda norma o todo acto jurídico. El que tenga oídos para oír, que oiga, y el que no, que se haga el sordo”.

87. Mientras que el texto de la intervención del asambleísta Julio Cesar Valentín Jiminián es el siguiente:

Asambleísta Vicepresidente en funciones de Presidente, Julio César Valentín Jiminián: “Quiero fijar la posición del Partido de la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Liberación Dominicana y la posición que hemos consultado y que respaldará el Partido Revolucionario Dominicano. El Partido Reformista no está presente, excepto el presidente de la Comisión de Verificación, Frank Martínez, y quiero al momento de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana, sí, está también Félix Vásquez, quiero además de fijar la posición del Partido de la Liberación Dominicana desmontar lo que estimo es un error y es querer decir, querer afirmar, que un Estado social y democrático de derecho supone la premisa de que de manera abierta cualquier ciudadano, aún sin interés legítimo, pueda intentar una acción directa en inconstitucionalidad, y esa afirmación es falsa de toda falsedad, no es una prerrogativa sine qua non que para que un Estado sea social y democrático de derecho deba establecerse la acción popular en inconstitucionalidad. Ni estuvo fijada en la Constitución de 1994, interpretada antojadizamente por la actual Suprema Corte de Justicia en ocasión de discutirse lo que fue la aprobación de ambas cámaras legislativas de la ley de la judicatura; hicieron una interpretación declarando inconstitucional a partir de una acción que intentó una organización de la sociedad civil, posición que algún tiempo después, una decena de años después, modificaron estableciendo qué pretendió el legislador cuando dijo 'cualquier parte interesada'. España es un Estado social y democrático de derecho y el constitucionalismo iberoamericano de hoy, incluyendo todas las reformas que se han hecho a principios del Siglo XXI y todas las que se hicieron en la última década del Siglo XX...yo les pido que me escuchen, como yo escuché. En todas las constituciones de Iberoamérica, en todas, excepto en la colombiana, en ninguna existe lo que aquí se ha pretendido vender como una acción popular en inconstitucionalidad y que su no incorporación sería un acto de retroceso, ¡falso de absoluta falsedad!,



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

¡a nosotros no nos van a sorprender!; que sea un derecho de cualquier ciudadano o de cualquier asambleísta defender ese criterio, ¡perfecto!, pero no hay tal regresión, porque la regresión es conforme o de acuerdo a lo que tenemos en la actualidad. Regresión o retroceso sería si no estuviésemos ampliando las atribuciones o derechos; es avance porque estamos desmontando esa atribución a la Suprema Corte de Justicia, cargada de responsabilidades administrativas, cargada de un sinnúmero de recursos de casación, cargada de una cantidad de recursos o de acciones en inconstitucionalidad no falladas, ahora tendremos una justicia constitucional pronta y adecuada. Si Francia es un Estado social y democrático de derecho y no tiene la acción popular; si Holanda es un Estado social y democrático de derecho y no tiene acción popular; Suecia es un Estado democrático y de derecho y todos los Países Bajos, que son los de mayor configuración y tradición democrática aún en los momentos de mayores traumas autoritarios del mundo, esos países se mantuvieron en una actitud y una defensa enorme de los principios democráticos. En consecuencia, establecer que no establecer la acción directa en inconstitucionalidad como una atribución o como una acción popular es una negación de principios elementales del Estado social y democrático de derecho, nosotros le decimos: ¡no es verdad!, se puede establecer, pero no es ése el argumento más razonable. Segundo, España, que es el Estado del cual nosotros tenemos mayores influencias en nuestra tradición constitucional en los últimos tiempos sólo permite la acción en inconstitucionalidad en dos casos; la acción directa la tienen reservada las autonomías, las Cortes Generales, es decir, el Tribunal, el Congreso, otros órganos del Estado y cuando son derechos difusos que sólo son dos, aquí son más, sólo dos: derechos urbanísticos y derechos medioambientales. Lo que aconteció con el tema de la cementera



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cualquier ciudadano del país podía intentarlo, si el Presidente de la República Dominicana, sea quien sea, mañana dispone que la zona colonial se transfiera a una institución extranjera, turística, para explotar esta zona que es patrimonio cultural e histórico de la República Dominicana, cualquier ciudadano, sin demostrar que tiene interés legítimo, sólo por ser un derecho difuso tiene derecho a intentar acción directa en inconstitucionalidad. Cualquier ciudadano tiene derecho a intentar una acción directa en inconstitucionalidad si alguna empresa privada, si el propio Estado, si una concesión atenta contra un recurso natural, puede, perfectamente cualquier ciudadano intentar una acción directa en inconstitucionalidad. ¿Avance o retroceso?, ¡irrefutable avance! Cuando aquí se habla de que uno de los derechos difusos es la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y de la flora, una actuación que ponga en riesgo la zona endémica de los bubies en la isla contigua a Montecristi, cualquier ciudadano puede intentar una acción directa si el Estado o cualquier órgano toma una determinación mediante un acto e intentar la acción directa, popular, ante el Tribunal Constitucional. Estamos avanzando, probablemente no en los propósitos que todos soñemos, pero la mejor ley, aprendí, en los primeros años de mi ejercicio como legislador, no es la que yo pretendo, sino la que es materialmente posible en un momento histórico determinado. Cuando la preservación del patrimonio cultural, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio histórico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio urbanístico, otro derecho difuso; la preservación del patrimonio artístico nacional, otro derecho difuso; la preservación arquitectónica y arqueológica, otro de los derechos difusos. ¡No es verdad que son sólo tres derechos difusos que estamos estableciendo!, tenemos derechos difusos y por tanto el derecho a la potestad de cualquier ciudadano a intentar una acción directa en



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*inconstitucionalidad, ¿por qué?, si la Constitución del año 1994 pretendía establecer que era un derecho de todo ciudadano la acción directa en inconstitucionalidad, ¿por qué razón estableció al Presidente de la República con facultad?, él es un ciudadano, ¿Por qué estableció al presidente de ambas cámaras legislativas?, él es un ciudadano, (a viva voz se escuchó a la **asambleísta Ana Isabel Bonilla Hernández** decir: ‘Son ciudadanos especiales’) ahora le estamos estableciendo el Defensor del Pueblo, pero además de eso, además de los presidentes de las cámaras legislativas, que como en el caso actual, los presidentes de las cámaras legislativas son del mismo partido del Presidente de la República, se le está atribuyendo la potestad de la acción directa en inconstitucionalidad, ¿saben a quién?, a un tercio, a la minoría que haya advertido en el Parlamento: ‘esa ley que pretenden aprobar es inconstitucional y sólo la irracionalidad de la mayoría puede imponerla’, si la impone la mayoría partidaria tiene derecho no sólo el Presidente, como dice la Constitución del 1994, sino una minoría que fue aplastada y no fue escuchada en la discusión constitucional, ¿es avance o retroceso?, ¡improtestable avance!, ¡improtestable! Y no es verdad que se quiere elitizar, no es verdad que se quiera ‘elitizar’, como se busca, probablemente, algún titular en el día de mañana no lo podemos permitir, porque aquí no hay ni malos ni buenos legisladores, aquí no hay ni patriotas, ni antipatriotas, aquí nosotros, como hicieron los españoles en el año 1978, fueron capaces de asumir, cada partido, para ajustar una Constitución que les permitiera la vida pacífica en democracia después de la transición de esa prolongada dictadura de Franco, fueron a votar por las posiciones partidarias y tienen una Constitución a la que se le movilizaron millones de personas en contra, diciendo: ‘Ésta no es mi Constitución’, afortunadamente es la minoría la que está con esas ‘voces agoreras’ en República Dominicana,*



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

minoría que respetamos, fragmentos que respetamos y aceptamos su movilización y su protesta, pero esta Constitución, que hoy aprobamos, y ese Tribunal Constitucional, en esa fórmula, es correcta. Apoyamos la propuesta de Pelegrín Castillo de que los estados de excepción no deben estar revisables en inconstitucionalidad por los traumas que puede generar. Creemos el Tribunal, pero no hagamos de este Tribunal Constitucional un espacio institucional para dioses, sino para seres humanos que van a arbitrar, que van a conocer en la jurisdicción lo relativo a una acción que contraríe la Constitución de la República. Si en el año 1994 se hubiera querido decir que fuera abierta la acción en inconstitucionalidad, como sólo existe en dos países del mundo, en Colombia, y en ese país que después de la Segunda Guerra Mundial se ha ganado el título de una de las democracias más configuradas, que es Alemania, esa Alemania de post-guerra ha configurado toda una estructura legal, constitucional e institucional que le dice 'no más a aquellos resabios autoritarios del pasado'. Hoy nosotros queremos invitar a esta Asamblea a votar por la siguiente posición: primero, en cuanto al artículo 189, planteamos que el texto diga lo siguiente: 'Habrá un Tribunal Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Sus decisiones son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos los órganos del Estado. Gozará de autonomía administrativa y presupuestaria'. Es decir, que ahí sólo se está agregando una 'y', es el mismo texto. Apoyamos la Comisión. Al 190. La propuesta del Partido de la Liberación Dominicana, suscrita por el Partido Revolucionario Dominicano, dice: 'El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos,



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resoluciones y ordenanzas, a instancias del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado y de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido. 2) El control preventivo de los tratados internacionales antes de su ratificación por el órgano legislativo. 3) Los conflictos de competencia entre los poderes públicos, a instancia de uno de sus titulares. 4) Cualquier otra materia que disponga la ley'. ¿Por qué estamos estableciendo 'cualquier otra materia que disponga la ley'? ¡Señores, para no trancar el juego! ¿Por qué todas las potestades, todas las atribuciones, los legisladores que fueron a la Asamblea Nacional en el año 2009 le tuvieron que decir a los legisladores de las próximas décadas, a los valores democráticos variables de las futuras generaciones tenemos que decirles todas las atribuciones?, déjenles algo a los legisladores del futuro. En consecuencia, particularmente yo entiendo que en algún momento se va a incorporar los recursos de apelación contra las acciones de amparo, yo lo creo, en un mes, en dos meses, en cinco meses, en diez meses, pero cualquier otra atribución que se vea en el futuro (...)

88. Del contenido de los párrafos transcritos se advierte claramente que en el seno de la Asamblea Revisora de la Constitución se discutió ampliamente la cuestión de la legitimación para accionar de los ciudadanos. Esta constancia es muy importante, porque demuestra que el modelo seguido en materia de legitimación para accionar en inconstitucionalidad se consagró en la Constitución de manera reflexiva, es decir, que hubo una decisión consciente y deliberada.

89. De manera que en el seno de la Asamblea Revisora de la Constitución tuvo lugar un debate orientado a determinar cuál de los modelos debía



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

seguirse. Recuérdese que, como lo indicamos en la primera parte de este voto, desde nuestro punto de vista los modelos son tres: el cerrado, exclusión de la legitimación de los particulares para accionar en inconstitucionalidad, semiabierto, reconocimiento condicionado de la legitimación de las personas y, el abierto, en el cual la sola condición de ciudadano habilita para accionar en inconstitucionalidad, es decir, “acción popular”.

90. La evidencia de que se produjo un debate consciente respecto del modelo que debía seguirse en la materia que nos ocupa, la constituye la intervención de otro de los assembleístas, el diputado Rafael Porfirio Calderón Martínez, pues este afirmó de manera precisa que

Ahora, os toca determinar si nos acogemos a mantener el criterio de un interés jurídicamente protegido, que ya hay jurisprudencia, o si decidimos generar un ambiente donde cualquier ciudadano pueda accionar en el control concentrado, que es lo que estamos discutiendo ahora, el control concentrado, si pudiera, para que luego se determine su calidad, porque los tribunales evalúan ciertamente la competencia y la calidad de quienes intervienen. En esa tesitura, honorables assembleístas, pienso que es prudente qué dadas las experiencias acumuladas a partir del 1994, con el control concentrado, fijemos un criterio hacia futuro para poder evaluar el criterio que hoy se presenta en el artículo 190.

91. Dicho lo anterior, sintetizaremos las posiciones de los referidos assembleístas. En este orden, Bonilla Hernández indicó que condicionar la legitimación de las personas a que acrediten un “interés legítimo y jurídicamente protegido” no es coherente con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, pues según ella el derecho a accionar en



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad es un derecho de ciudadanía. Esta posición fue rebatida por el asambleísta Valentín Jiminián, quien destacó que el hecho de que la República Dominicana se haya definido como un Estado Social y Democrático de Derecho no obliga al constituyente a consagrar la figura de la “acción popular”.

92. Lo que en definitiva plantea el asambleísta Valentín Jiminián es que nada impide que en un Estado Social y Democrático de Derecho se adopte una modalidad de legitimación distinta a la de la “acción popular”, como lo han hecho la mayoría de los países del mundo. Nosotros entendemos que esta es la posición correcta, por las razones que ya hemos explicado y a las cuales nos remitimos.

93. No cabe dudas de que la posición defendida por el asambleísta Valentín Jiminián, no solo es la correcta, sino que, además, fue apoyada mayoritariamente por los demás los asambleístas, pues es importante tener en cuenta que el artículo 185 de la Constitución donde se consagra la cuestión de la legitimación obtuvo 99 votos de un total de 114 asambleístas. A lo anterior hay que agregar que cuando fue discutido el texto relativo a los derechos de los ciudadanos, se propuso incluir entre los mismos la prerrogativa de accionar en inconstitucionalidad, propuesta que no fue acogida, ya que el texto que rige la materia, artículo 22 de la Constitución vigente, no lo contempla.³¹

³¹ El texto relativo a los derechos de ciudadanía fue discutido en la sesión de la Asamblea Revisora de fecha 29 de septiembre de 2009 y, según se indica en el acta núm. 045, levantada en la referida fecha, en la propuesta hecha por la comisión verificadora sobre el tema se consideró el derecho a accionar en inconstitucionalidad como uno de los derechos de ciudadanía. Sin embargo, el asambleísta Alejandro Montas solicitó que se excluyera dicho derecho, solicitud que fue acogida, con una votación de 112 votos a favor y 48 en contra. Actualmente los derechos de ciudadanía están consagrados en el artículo 22 de la Constitución, texto según el cual: “Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; 2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo; 3) Ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes; 4) Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto; 5) Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

94. Por otra parte, en el artículo 28.2 del proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales se establecía la presunción del “interés legítimo y jurídicamente protegido”, aspecto este que fue eliminado, pues la ley vigente sobre la materia no contempla dicha presunción. En efecto según el indicado texto:

(...) 2. En las acciones dirigidas contra leyes, reglamentos y disposiciones normativas dictadas por los poderes públicos, órganos constitucionales u otras autoridades se presume que toda persona tiene un interés legítimo y jurídicamente protegido en tanto eventual destinatario de la norma atacada en inconstitucionalidad. Los mismos se presumen tener un interés legítimo y jurídicamente protegido para accionar directamente en inconstitucionalidad. Si los actos cuestionados vulneran derechos colectivos y del medio ambiente o intereses colectivos y difusos tendrán interés para accionar las mismas personas legitimadas para interponer acciones de amparo colectivos.

95. El hecho de que el constituyente haya rechazado la idea de considerar entre los derechos de ciudadanía el derecho a accionar en inconstitucionalidad e igualmente, el hecho de que el legislador haya descartado la idea de presumir el “interés legítimo y jurídicamente protegido”, constituyen elementos que despejan la más mínima duda respecto de que la figura de la acción popular es extraña a nuestro sistema de justicia constitucional. En este orden, la línea jurisprudencial, que ahora se abandona (revisión de la legitimación de los particulares, de manera casuística) es la correcta.

96. Respecto de esta cuestión, Alan Brewer Carías ha sostenido que al condicionarse el acceso de los particulares al Tribunal Constitucional por la



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

vía de la acción directa de inconstitucionalidad a la acreditación de un “interés legítimo y jurídicamente protegido”, quedó eliminada

(..) toda posibilidad de que la acción en inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela. A tal efecto, en el Proyecto enviado al Senado por el Presidente de la República 2010 (art. 99), se disponía que frente a los actos normativos se presumía siempre que toda persona tenía un interés legítimo y jurídicamente protegido, con lo que la acción de inconstitucionalidad contra los actos normativos, se configuraba como una acción popular, pudiendo cualquier persona interponerla. No estableciéndose en el texto de la Ley Orgánica esta presunción legal, es forzado que se interprete que todo ciudadano siempre tiene “interés legítimo” en la constitucionalidad de los actos estatales, y que dado el principio constitucional de la supremacía, se presuma que por ello ese interés en la constitucionalidad está “jurídicamente protegido”.³²

97. En este mismo orden, cuando estudiamos el tema de la legitimación en el proyecto de reforma constitucional, planteamos la conveniencia de que el constituyente recogiera en el texto constitucional la figura de la “acción popular”³³, lo cual, como sabemos, no ocurrió. Luego de aprobada la reforma constitucional fuimos partidarios de que el Tribunal Constitucional interpretara la expresión “interés legítimo y jurídicamente protegido”, como si se tratara de la figura de la acción popular.³⁴

³² Allan Brewer Carías. “El Sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales (2011)”. VII Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional. Tomo I. Santo Domingo, pp.313.

³³ Véase Hermógenes Acosta de los Santos, “La reforma constitucional en la República Dominicana”, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, núm. 11, enero-junio, 2009, pp. 275-299, particularmente la p. 294

³⁴ Hermógenes Acosta, El Control de Constitucionalidad como Garantía de la Supremacía de la Constitución”, Editora Búho, S.A., Santo Domingo, República Dominicana, 2010, pp. 260-270, particularmente véase p. 268

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

98. Nuestra posición estuvo motivada en el dato estadístico relativo a que las acciones que se habían incoado hasta la fecha provenían de particulares y no del Presidente de la República ni de los Presidentes de las Cámaras del Congreso. A partir de esta realidad consideramos la necesidad de una interpretación flexible del texto de referencia, posición a la cual no renunciamos, pero sin llegar al extremo de presumir el interés legítimo y jurídicamente protegido e instaurar pretorianamente la acción popular.

99. No hay necesidad de que el Tribunal Constitucional desconozca la voluntad expresa del constituyente, instaurando pretorianamente la “acción popular”. Lo correcto es que se continúe con la línea jurisprudencial orientada a verificar en cada caso, pero de manera flexible, la acreditación del interés legítimo y jurídicamente protegido”.

100. No me parece que en el sistema de justicia constitucional vigente en nuestro país pueda implementarse la figura de la “acción popular” sin modificar el artículo 185 de la Constitucional, pues si bien es cierto que todos los ciudadanos tenemos un derecho fundamental a la supremacía de la Constitución, no menos cierto es que una cosa es ser titular de este derecho y otra muy distinta es el derecho a acceder directamente y sin condiciones al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad.³⁵

Conclusiones

En el sistema de justicia constitucional dominicano el constituyente optó por el modelo semiabierto, en materia de legitimación de los particulares para

³⁵ Eduardo Jorge Prats considera que frente a las leyes inconstitucionales existe un derecho implícito a la supremacía constitucional. Véase Derecho Constitucional, Jus Novum, Santo Domingo, República Dominicana, volumen I, pp.530-532, en particular la p. 532. En este mismo sentido Cristóbal Rodríguez Gómez sostiene que en la lógica del control de constitucionalidad todos somos interesados en reclamar el respeto de la supremacía de la Constitución, véase Constitución Comentada, 2015, pp. 404-405.

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

acceder al Tribunal Constitucional por la vía de la acción de inconstitucionalidad. La elección del referido modelo se evidencia en el contenido de la parte in fine del artículo 185.1, de la Constitución, texto que condiciona la legitimación de los particulares a que acrediten un “interés legítimo y jurídicamente protegido”.

Del contenido del acta levantada en la sesión celebrada por la Asamblea Revisora, en particular de la núm. 54, de 9 de octubre, de 2009, se advierte que el tema que nos ocupa fue debatido ampliamente, pues tal y como se explica en el desarrollo de este voto salvado, hubo propuesta en el sentido de que se reconociera el derecho a accionar a todos los ciudadanos, por la sola condición de ser ciudadano, es decir, que se propugnó por la instauración de la figura de la “acción popular”. Pero esta tesis no prosperó, en la medida que, como indicamos anteriormente, una mayoría abrumadora de los asambleístas (99 de 114 que asistieron a la referida sección del 9 de octubre de 2009) prefirieron el modelo semiabierto, al cual ya nos hemos referido.

De manera que hubo una posición clara y expresa del constituyente dominicano de no consagrar la figura de la “acción popular”. En este mismo orden, es importante destacar que, por una parte, de los derechos de ciudadanía que se contemplaban en el proyecto de reforma constitucional fue eliminado el derecho a accionar en inconstitucionalidad y, por otra parte, en el proyecto de ley orgánica del Tribunal Constitucional y sobre los Procesos Constitucionales, artículo 28.2, se establecía que el “interés legítimo y jurídicamente protegido” se presumía, lo que suponía que el accionante no tenía que acreditarlo. Esta presunción tampoco fue aprobada.

Todo lo anterior despeja la más mínima duda respecto de que en nuestro sistema de justicia constitucional no existe la figura de la “acción popular”,

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

razón por la cual el Tribunal Constitucional debió seguir examinando en cada caso si el accionante tenía “interés legítimo y jurídicamente protegido”, tal como lo hizo durante más de siete años. Presumir el “interés legítimo y jurídicamente protegido” y, en consecuencia, establecer pretorianamente la “acción popular”, constituye un desconocimiento del artículo 185.1 de la Constitución.

El tribunal no debió abandonar la línea jurisprudencial que articuló desde sus orígenes, ya que ésta le permitió facilitar el acceso de los particulares al Tribunal Constitucional, interpretando flexiblemente el referido texto constitucional, pero no desconociéndolo como se hace a partir de la fecha de la Sentencia núm. TC/0345/19, de fecha 16 de septiembre, que sentó el cambio de precedente.

Firmado: Hermógenes Acosta de los Santos, Juez

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO
WILSON GÓMEZ RAMÍREZ

Este voto salvado lo ejercemos en virtud de las previsiones de los artículos 186 de la Constitución y 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha 13 de junio de 2011. En el primero de los textos se establece lo siguiente: “(...) *Los jueces que hayan emitido un voto disidente podrán hacer valer sus motivaciones en la decisión adoptada*”; y en el segundo consigna que: “*Los jueces no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo a favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos del voto y los votos salvados y disidentes se consignarán en la sentencia sobre el caso decidido*”.

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La expresión del presente voto se orienta en la misma línea y por idénticas razones de la posición hecha valer por el suscrito en los votos salvados presentados en las sentencias TC/0421/19, de fecha 9 de octubre del 2019; TC/0440/19, de fecha 10 de octubre del año 2019; TC/0441/19, de fecha 10 de octubre del 2019; TC/0445/19, de fecha 11 de octubre de 2019 y TC/0520/19, de fecha 2 de diciembre del año 2019, a cuyos contenidos nos remitimos.

Firmado: Wilson S. Gómez Ramírez, Juez

VOTO PARTICULAR DE LA MAGISTRADA
KATIA MIGUELINA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Con el debido respeto hacia el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y de acuerdo con la opinión que mantuvimos en la deliberación, nos sentimos en la necesidad de ejercitar la facultad prevista en el artículo 186 de la Constitución, y en el artículo 30 de la Ley núm. 137-11, a fin de ser coherentes con la posición mantenida.

I. Breve preámbulo del caso

1.1. Este Tribunal Constitucional fue apoderado de la acción directa de inconstitucionalidad incoada por la Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD), Induveca, S.A., Agua Crystal S.A., Productos Chef, S.A., Molinos Modernos, S.A., Sigma Alimentos Dominicana, S.A., Font Gamundi, S.A., Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicana, Inc. (INFADOMI), contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley No. 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto No. 50-13 de fecha 13 de febrero de 2013.

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.2. Las accionantes señalan que los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley No. 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto No. 50-13 de fecha 13 de febrero de 2013, viola los principios de razonabilidad, irretroactividad de la ley, jerarquía, igualdad tributaria y derecho de propiedad, consagrados en los artículos 40 numeral 15, 110, 138, 243 y 51 respectivamente, de la Constitución dominicana del año 2010.

1.3. En ese sentido, esta sede constitucional ha dispuesto rechazar la acción directa de referencia, declarando conforme a la Constitución los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley No. 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto No. 50-13 de fecha 13 de febrero de 2013, decisión respecto de la que hemos concurrido con el consenso. La jueza que suscribe comparte el criterio adoptado por el consenso del tribunal, pero salva el voto con relación a los motivos para decretar la legitimación activa de las accionantes, Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD), Induveca, S.A., Agua Crystal S.A., Productos Chef, S.A., Molinos Modernos, S.A., Sigma Alimentos Dominicana, S.A., Font Gamundi, S.A., Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicana, Inc. (INFADOMI), que indudablemente tienen interés legítimo y jurídicamente protegido, por cuanto han demostrado que directamente son afectadas por las disposiciones impugnadas; de manera que, de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad, le causaría un perjuicio, por lo que conforme a nuestro criterio están legitimadas para actuar en la especie, situación que debe ser probada por las accionantes y no presumirse para las personas físicas, como recientemente ha dispuesto este órgano de justicia constitucional.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

II. Precisión sobre el alcance de este voto

A continuación, invocaremos los motivos que nos llevan a apartarnos del criterio de la mayoría. Para ello, y en procura de una mejor comprensión de este voto, hemos optado por dividir nuestros motivos en los siguientes títulos:

2.1. El modelo de control de constitucionalidad en la República Dominicana: el interés legítimo y jurídicamente protegido. **2.2** Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional.

2.1. El modelo de control de constitucionalidad en la República Dominicana. Calidad para accionar: interés legítimo y jurídicamente protegido

2.1.1. En el caso que nos ocupa se ha verificado que, bajo el título sobre la legitimación activa o calidad de las accionantes, el consenso le ha conferido a la Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD), Induveca, S.A., Agua Crystal S.A., Productos Chef, S.A., Molinos Modernos, S.A., Sigma Alimentos Dominicana, S.A., Font Gamundi, S.A., Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicana, Inc. (INFADOMI) la calidad para accionar en inconstitucionalidad contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley No. 253-12 para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto No. 50-13 de fecha 13 de febrero de 2013, bajo los motivos, entre otros, que citamos textualmente a continuación:

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.15. *En efecto, atendiendo al criterio sentado por la Sentencia TC/0345/19, tanto la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán³⁶ en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley y, en consecuencia, se trate de una entidad que cuente con personería jurídica y capacidad procesal para actuar en justicia, lo que constituye un presupuesto a ser complementado con la prueba de una relación existente entre su objeto o un derecho subjetivo del que sea titular y la aplicación de la norma atacada, justificando, en la línea jurisprudencial ya establecida por este Tribunal, legitimación activa para accionar en inconstitucionalidad por apoderamiento directo.*

9.16. *Despejado lo anterior, este Tribunal Constitucional estima que los accionantes Asociación de Industrias de la República Dominicana, Inc. (AIRD), Induveca, S.A., Agua Crystal S.A., Productos Chef S.A., Molinos Modernos, S.A., Sigma Alimentos Dominicana S.A., Font Gamundi S.A., Asociación de Industrias Farmacéuticas Dominicana, Inc. (INFADOMI), cuentan con la calidad o legitimación procesal activa suficiente para interponer la presente acción directa de inconstitucionalidad, acorde con la Constitución y la Ley.*

³⁶ Subrayado nuestro

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1.2. En la especie, si bien estamos de acuerdo con que se le conceda legitimación a las accionantes para promover la acción directa de inconstitucionalidad descrita en la referencia, la suscrita ofrece motivos propios y se aparta del criterio precedentemente transcrito, pues el mismo no se corresponde con el modelo de control de constitucionalidad instaurado en nuestro país con la promulgación de la Constitución de 2010.

2.1.3. En efecto, en la República Dominicana hemos adoptado un control abstracto de legitimación intermedio (semi abierto), destinado a velar por la defensa objetiva de la Constitución y el interés general o bien común, para lo cual se predetermina un conjunto de autoridades u órganos del Estado que, por su posición institucional, tienen por tarea la defensa del bien común o del interés general, legitimándolos para demandar sin que haya un caso concreto o un interés subjetivo, por vía de acción directa, sin condicionamiento alguno, al Tribunal Constitucional, para que este último depure el ordenamiento jurídico de normas inconstitucionales o impida el ingreso de tales normas a dicho ordenamiento.

2.1.4. No obstante lo anterior, el constituyente dominicano también habilitó la posibilidad de que cualquier persona física, moral o jurídica, con interés legítimo y jurídicamente protegido, pueda accionar en inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Este mandato también se reitera en el artículo 37 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales.

2.1.5. Así, el texto de las referidas disposiciones legales establece lo siguiente:

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 185 de la Constitución. - *Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia:*

1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido... ”.

Artículo 37 de la Ley No. 137-11. *Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.*

2.1.6. En tal sentido, podemos colegir que el constituyente al establecer esta posibilidad a los particulares, condicionó la calidad para accionar en inconstitucionalidad a la determinación de un interés cualificado: legítimo y jurídicamente protegido. Al respecto, la doctrina más socorrida en la materia, al definir este concepto ha señalado lo siguiente:

“El interés jurídico corresponde al derecho subjetivo, entendiendo como tal la facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho. De manera que requiere ser tutelado por una norma de derecho objetivo o, en otras palabras, precisa de la afectación a un derecho subjetivo; en cambio, el interés legítimo es aquel que tienen aquellas personas que por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser las destinatarias de una norma, son titulares de un interés propio, distinto



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*del de los demás individuos y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico”.*³⁷

2.1.7. Por tanto, el interés jurídico se considera como la facultad que tiene un particular de exigir una determinada conducta positiva o negativa la cual ha de encontrarse en una norma objetiva, pero resulta que con la exigencia conjunta de un interés legítimo, el particular no solo debe demostrar que existe una norma que ampara para exigir la ejecución o exigencia de una conducta, sino que ha de demostrar que la norma objeto de impugnación tenga la intención de satisfacer un interés personal y demostrar así, que existe un vínculo entre el derecho lesionado y la persona (física o jurídica) que interpone la acción.

2.1.8. En definitiva, el acceso a la justicia constitucional está supeditado a que el accionante justifique un interés legítimo y jurídicamente protegido, es decir, se precisa demostrar que la norma atacada en inconstitucionalidad lesiona algún derecho o situación jurídica, susceptible de ser tutelado por una acción judicial legalmente establecida.

2.1.9. Así también lo ha expuesto el jurista Alan Brewer Carías, quien al comentar la referida Ley No. 137-11 señaló que:

En consecuencia, sea cual fuere la naturaleza del acto estatal objeto de la impugnación, es decir, trátase o no de un acto estatal de carácter normativo, la condición legal para intentar la acción de inconstitucionalidad es que sólo las personas afectadas por los mismos, y que, por tanto, sean titulares de un “interés legítimo”, es decir,

³⁷ Nogueira Alcalá, Humberto. “La Legitimación Activa en los Procedimientos ante los Tribunales Constitucionales de América del Sur”. Revista Ius et Praxis, Año 10, No. 2, 2004, p.202.

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derivado de un título jurídico y que se encuentre jurídicamente protegido, pueden interponerla.

En esta forma, se eliminó de la Ley Orgánica toda posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se pudiera configurar como una acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad, como existe en Colombia y Venezuela³⁸.

2.1.10. En similar orientación se expresa el actual Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, magistrado Eduardo Ferrer Mc Gregor:

“una particularidad de la acción directa de inconstitucionalidad dominicana, consiste en la legitimación de ‘cualquier ciudadano con interés legítimo y jurídicamente protegido’, lo que implica una variante de las fórmulas adoptadas en algunos países latinoamericanos que prevén especies de ‘acciones populares de inconstitucionalidad’ (Colombia y Venezuela) y que se han venido extendiendo a otros países de nuestra región (El Salvador, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú. En este último país con un requerimiento de un determinado número de firmas). Pareciera que la fórmula dominicana se acerca más a las previstas en Uruguay, Honduras o Paraguay que restringen la legitimación, a través de derecho legítimo, personal y directo que requiere cualquier persona para ejercitar la acción³⁹”.

2.1.11. Finalmente, sobre la pertinencia de la *actio popularis*, Hans Kelsen llegó a decir que no se puede recomendar esta solución porque entrañaría un

³⁸ Brewer-Carias, Alan. “El sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley No. 137-11, Organica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales. Revistas Estudios Constitucionales, año 9, No. 1, 201, p.324.

³⁹ Revista Reforma Judicial. Pag. 44. CARMJ.

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

peligro muy grande de acciones temerarias y el riesgo de un insoportable congestionamiento de procesos.

2.1.12. Además, el diseño constitucional de legitimación adoptado por el constituyente predetermina un conjunto de autoridades u órganos del Estado que por su posición institucional tienen por tarea la defensa del bien común o del interés general, y a pesar de reservar la acción a determinados órganos públicos se concede la posibilidad de hacerlo a cualquier persona que demuestre tener un interés legítimo y jurídicamente protegido, sin que ello implique que no exista la acción popular, dado que se contempla en materia de intereses difusos (Arts. 66 y 67 de la Constitución).

2.2. Límites de la facultad de interpretación del Tribunal Constitucional

2.2.1. En la especie el Tribunal Constitucional, al justificar la legitimación activa de las personas físicas ha incurrido, como diría Eto Cruz, Gerardo⁴⁰ en una desvirtuación del texto constitucional. En efecto, ha afirmado: *“este Tribunal Constitucional es de criterio que “(...) la legitimación procesal activa o calidad de cualquier persona que interponga una acción directa de inconstitucionalidad, como su interés jurídico y legítimamente protegido, se presumirán en consonancia a lo previsto en los artículos 2, 6, 7 y 185.1 de la Constitución dominicana. Esta presunción, para el caso de las personas físicas, estará sujeta a que el Tribunal identifique que la persona goza de sus derechos de ciudadanía. En cambio, cuando se trate de personas jurídicas, dicha presunción será válida siempre y cuando el Tribunal pueda verificar que se encuentran constituidas y registradas de conformidad con la ley”*

⁴⁰Derecho Procesal Constitucional, Vol. 1, pàg. 221

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2.2. En tal sentido, la suscrita sostiene que esta actuación desborda el ámbito de las competencias que la propia Constitución le otorga en su artículo 185, pues un Tribunal Constitucional no debe producir jurisprudencia configuradora, ya que al hacerlo ejerce competencias de otro Poder Público, excediendo los límites funcionales constitucionalmente establecidos.

2.2.3. En efecto, muchos autores concuerdan en afirmar que, si bien la función de la jurisdicción constitucional reside en la interpretación vinculante de una Constitución dotada de fuerza normativa y de primacía, y que su influencia reside en su competencia de interpretación, los límites de su jurisprudencia se encuentran precisamente en la Constitución⁴¹. En este orden, es menester señalar:

Al respecto, debe precisarse cuál es la relación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Constituyente originario. Cuando resuelve un proceso, y al haberse reconocido en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional, que '(...) es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad', en el fondo se está admitiendo que este Colegiado, actuando con lealtad constitucional y jurídica, es el intérprete de la voluntad del poder originario, atendiendo a que su fin es darle un sentido vivo, dúctil y omnicomprendido a la Constitución. Pero debe quedar claro (...) que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su 'vocero'".⁴²

⁴¹ Benda, Maihoge. Manual de Derecho Constitucional. Segunda edición. Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid, 2001. P. 849.

⁴² Eto Cruz, Gerardo. Derecho Procesal Constitucional. Sexta edición. Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L. Lima. P.218.

Expediente núm. TC-01-2013-0090, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD) y compartes, contra los artículos 17 y 18 del Reglamento de aplicación de la Ley núm. 253-12, para el Fortalecimiento de la Capacidad Recaudatoria del Estado, para la Sostenibilidad y el Desarrollo Sostenible, instituido mediante Decreto núm. 50-13, dictado por el Poder Ejecutivo el trece (13) de febrero de dos mil trece (2013).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.2.4. Finalmente, manifestamos nuestro desacuerdo respecto del giro que ha obrado en el desarrollo de la cuestión relativa a la noción de legitimación activa o calidad del accionante debido a que, no solamente resulta absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del art. 185 de la Constitución de 2010 que señala que se precisa de “un interés legítimo y jurídicamente protegido”, sino que a la postre se podrá generar un nuevo *déficit* en lo que respecta al consenso del plenario cuando haya que reunir votos para aprobar acciones directas de inconstitucional, pues antes de este cambio de precedente se había logrado una tesis que nos unificaba, de manera que este cambio abismal, pudiera repercutir negativamente en la aprobación de casos concernientes a este tipo de procedimiento creándose en consecuencia un estancamiento en el Tribunal Constitucional.

Conclusión: En vista de lo antes expuesto, la jueza que suscribe sostiene, que aunque lo deseable hubiese sido que el Constituyente instituyera una acción popular, no podría el juez constitucional decidir lo que le gustaría que existiese en el texto analizado, pues esa no es su labor, por cuanto tiene límites en materia de interpretación y tales límites están en la propia Constitución. Además, este tribunal no está facultado para retomar la discusión de este asunto que ya fue sancionado por el Poder Constituyente y modificarlo, dado que ya es letra viva en nuestra Carta Magna.

Tal y como hemos desarrollado en los fundamentos del presente voto y al tenor del criterio que hemos esbozado de forma reiterada desde la creación de esta jurisdicción constitucional en el año 2012, afirmamos que es absolutamente incompatible cualquier interpretación tendente a desconocer la limitación que consagra el párrafo 1) del artículo 185 de la Constitución de 2010, que señala de manera expresa que se precisa de “un interés legítimo y



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurídicamente protegido” para que un particular pueda accionar en inconstitucional, y no presumirlo en lo relativo a las personas físicas.

La sentencia del consenso ha debido declarar admisible la acción directa de inconstitucionalidad, dado que sí demostraron el interés legítimo y jurídicamente protegido, previsto por los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley No. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, toda vez que la disposición legal impugnada le concierne en la medida que la ley objeto de la acción de inconstitucionalidad establece el mecanismo diferenciado aplicable para los productores de bienes y servicios que se encuentran exentos del pago del Impuesto de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS), y de quedar verificada la alegada inconstitucionalidad les causaría un perjuicio, por lo que están legitimadas para actuar en la especie.

Firmado: Katia Miguelina Jiménez Martínez, 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