



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPUBLICA

SENTENCIA TC/0001/14

Referencia: Expediente núm. TC-01-2013-0041, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Ányelo Omar González y Basilio Victoriano Tavéras, contra el artículo 8, de la Ley núm. 139-11, de Rectificación Fiscal, del veinticuatro (24) de junio del año dos mil once (2011).

En el municipio de Santo Domingo Oeste, provincia de Santo Domingo, República Dominicana; a los catorce (14) días del mes de enero de dos mil catorce (2014).

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Milton Ray Guevara, Juez Presidente; Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta; Lino Vásquez Samuel, Juez Segundo Sustituto, Hermógenes Acosta de los Santos, Ana Isabel Bonilla Hernández, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Jottin Cury David, Rafael Díaz Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, jueces, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución, y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, de fecha trece (13) de junio del año dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

Sentencia TC/0001/14. Expediente núm. TC-01-2013-0041, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Ányelo Omar González y Basilio Victoriano Tavéras, contra el artículo 8, de la Ley núm. 139-11, de Rectificación Fiscal, del veinticuatro (24) de junio del año dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la norma impugnada

1.1 La norma impugnada es el artículo 8 de la Ley núm. 139-11, del veinticuatro (24) de junio de dos mil once (2011), cuyo texto dispone lo siguiente:

Artículo 8. El Estado dominicano durante un período de diez (10) años no autorizará la instalación de nuevas bancas de apuestas en deportes ni de lotería, a partir de la promulgación de la presente ley.

2. Pretensiones de los accionantes

2.1 Los señores Anyelo Omar González y Basilio Victoriano Tavéras, mediante instancia recibida el doce (12) de junio de dos mil trece (2013), interpusieron ante este tribunal Constitucional una acción directa de inconstitucionalidad, contra el artículo 8 de la Ley núm. 139-11, de Rectificación Fiscal, del veinticuatro (24) de junio de dos mil once (2011).

2.2. Los impetrantes formulan dicha acción con el propósito de que se declare la inconstitucionalidad de la referida norma, contra la cual alegan violación a los principios constitucionales que consagran el derecho a la igualdad (Art. 39), a la libertad de empresa (Art. 50); el deber de tributar (Art. 75.6), el derecho del consumidor (Art. 53) y el derecho al trabajo (Art. 62).

3. Hechos y argumentos jurídicos del accionante

3.1 En síntesis, los accionantes fundamentan su recurso de inconstitucionalidad en los motivos siguientes:

Sentencia TC/0001/14. Expediente núm. TC-01-2013-0041, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Anyelo Omar González y Basilio Victoriano Tavéras, contra el artículo 8, de la Ley núm. 139-11, de Rectificación Fiscal, del veinticuatro (24) de junio del año dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a. Que el artículo 8 de la Ley núm. 139-11 viola el derecho a la igualdad en vista de que, al igual que otros comerciantes, los accionantes están interesados en establecerse en el negocio de la comercialización de productos de lotería y no les ha sido posible, toda vez que la norma impugnada impide, por tiempo definido, el establecimiento de bancas de apuestas deportivas.
- b. Que se vulnera el derecho de libertad de empresa. La norma impugnada impide la instalación de nuevos negocios de lícito comercio al no autorizar licencias de operación a las bancas de lotería en todo el territorio nacional.
- c. La Ley núm. 139-11 lesiona el deber de tributar, ya que la Dirección General de Impuestos Internos impide que se presente el tributo dispuesto en el artículo 36 de la Ley de Rectificación Tributaria, sobre el pago de treinta y cinco mil pesos dominicanos (RD\$35,000.00) anuales a las bancas de lotería.
- d. Esta ley lesiona derechos del consumidor, cuando no permite que otras personas puedan ofertar al público productos de calidad.
- e. La Ley núm. 139-11 viola el derecho al trabajo de miles de dominicanos por imposibilitarles las licencias operativas a las bancas de lotería.

4. Pruebas Documentales

4.1 En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad, los documentos que constan en el expediente son los siguientes:

1. Instancia, de fecha doce (12) de junio de dos mil trece (2013), suscrita por el Lic. Claudio Hidalgo Portes.



República Dominicana

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Opinión del Senado de la República número 000237, de fecha dos (2) de julio de dos mil trece (2013).
3. Opinión del Procurador General de la República número 003006, de fecha dieciséis (16) de julio de dos mil trece (2013).

5. Celebración de audiencia pública

5.1 Este tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrar la misma el veintitrés (23) de agosto del año dos mil trece (2013). En dicha audiencia comparecieron las partes, quedando el expediente en estado de fallo.

6. Intervenciones Oficiales

6.1 En la especie, sólo intervinieron y emitieron opinión el Senado de la República y el Procurador General de la República, de la forma que más adelante se consigna.

6.1.1. Opinión del Senado de la República

6.1.1.1. El Senado de la República, mediante su Oficio número 000237, de fecha dos (2) de julio de dos mil trece (2013), opina que se cumplió con el mandato constitucional y reglamentario al momento de sancionar la ley objeto de impugnación, por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa, no se vulneró ninguno de los procedimientos constitucionales establecidos.



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6.1.2. Opinión del Procurador General de la República

6.2.1. El Procurador General de la República, mediante su Oficio número 003006, de fecha dieciséis (16) de julio de dos mil trece (2013), solicita al Tribunal Constitucional que se rechace la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 8 de la Ley núm. 139, por improcedente y mal fundada.

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

7. Competencia

7.1. Este tribunal tiene competencia para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en virtud de lo que disponen los artículos 185.1 de la Constitución Política del Estado y el 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, del trece (13) de junio del año dos mil once (2011).

8. Legitimación activa del accionante

8.1. La legitimación activa o calidad que deben ostentar las personas físicas o jurídicas para poder interponer una acción directa de inconstitucionalidad está señalada en las disposiciones de los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley número 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales, que confieren dicha condición a toda persona revestida de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

8.2. En lo relativo a la calidad de los señores Ányelo Omar González y Basilio Victoriano Tavéras, ambos comerciantes, alegan mediante su instancia el interés de instituirse formalmente en el negocio de las bancas de lotería y

Sentencia TC/0001/14. Expediente núm. TC-01-2013-0041, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Ányelo Omar González y Basilio Victoriano Tavéras, contra el artículo 8, de la Ley núm. 139-11, de Rectificación Fiscal, del veinticuatro (24) de junio del año dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

apuestas deportivas, con la finalidad de comercializar dichos productos. El referido propósito ha sido imposibilitado en virtud del artículo 8, de la Ley núm. 139-11, de Rectificación Fiscal, que prohíbe durante diez años el otorgamiento de nuevas licencias para instalar bancas de apuestas. De modo que la aplicación de la norma impugnada les genera una afectación. En consecuencia, al interpretar las disposiciones vigentes que conceden calidad para accionar en inconstitucionalidad a los particulares, este tribunal constata que los accionantes gozan de un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9. Rechazo de la presente acción

Los accionantes pretenden la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley núm. 139-11, de Rectificación Fiscal, por vulnerar la Constitución en sus artículos 39, 75.6, 53, 62, y 50.

9.1. Derecho a la igualdad (Art. 39); Deber de tributar (Art.75.6); Derecho del consumidor (53); Derecho al trabajo (Art.62)

9.1.1. Sobre el derecho a la igualdad, debemos cuestionarnos si la disposición impugnada despliega algún trato discriminatorio entre los sujetos. En caso de la especie, la norma plantea la prohibición de concesión de nuevas licencias de operación con efecto general, es decir, aplicable a todas las personas sin distinción por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal, situación que se apoya en la previsión del artículo 217 de la Carta Magna, que consagra la noción de igualdad aplicada a la libre empresa como orientación y fundamento del régimen económico. De modo que, en la especie, este alegato de violación al artículo 39 no procede y debe ser desestimado.



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9.1.2. En igual sentido, tampoco se vulneran los artículos 75.6, 53, y 62, de la Constitución, que tratan sobre el deber de tributar, el derecho del consumidor y el derecho al trabajo. Esto se desprende del hecho de que, al no haberse instaurado formalmente la banca de apuestas deportivas pretendida por los accionantes, en el presente caso no puede invocarse un impedimento a tributar, así como tampoco el derecho que tienen los consumidores a beneficiarse de un producto que no ha sido ofertado. Lo mismo ocurre con el derecho al trabajo, puesto que los empleados no forman parte de un negocio constituido, tal como sucede en el presente caso.

9.2. Derecho a la libre empresa

9.2.1. El accionante señala que el artículo 8 de la Ley núm. 139-11, que prohíbe el otorgamiento de nuevos permisos de concesión para la instalación de bancas de lotería y apuesta deportivas, lesiona el derecho constitucional a la libre empresa del cual gozan todos los dominicanos para incursionar en el negocio lícito de su preferencia.

9.2.2. Sobre el derecho a la libre empresa, este Tribunal ha destacado que *el artículo 50 de la Constitución de la República, puede ser conceptualizado como la prerrogativa que corresponde a toda persona de dedicar bienes o capitales a la realización de actividades económicas dentro del marco legal del Estado y en procura de obtener ganancias o beneficios lícitos (Sentencia TC/0049/13 del 9 de abril de 2013).*

9.2.3. En adición, en cuanto al contenido y alcance de este derecho, la jurisprudencia constitucional de Colombia desarrolla lo siguiente:

La libertad de empresa comprende la facultad de las personas de afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e

Sentencia TC/0001/14. Expediente núm. TC-01-2013-0041, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Anyelo Omar González y Basilio Victoriano Tavéras, contra el artículo 8, de la Ley núm. 139-11, de Rectificación Fiscal, del veinticuatro (24) de junio del año dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia. Esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica; (ii) la libre iniciativa privada (Sentencia C-263/11, del 6 de abril de 2011; Corte Constitucional de Colombia).

9.2.4. Lo anterior nos lleva a considerar la facultad reguladora del Estado en este determinado campo de la economía. Como ha estimado el Tribunal anteriormente, la regulación por parte del Estado en distintas áreas de la economía no supone la violación al derecho de libertad de empresa. Dicho criterio emana de la sentencia TC/0027/12, del 5 de julio de 2012, que establece:

Respecto del alegato de violación a la libertad de empresa y a la prohibición de monopolios, es el criterio de este tribunal que no se evidencia tal violación, por cuanto a nadie se le ha impedido realizar la actividad económica de que se trata, sino que el Estado, a través de la resolución de marras, entre otras cosas lo que ha hecho es condicionar la venta directa de combustibles a particulares no detallistas, esto es, regular las actividades comerciales entre los detallistas de combustible y los distribuidores. Tal accionar tiene su sustento jurídico en las disposiciones del artículo 221 de la Constitución y en el artículo 2B letra g) de la Ley No. 290-66, de fecha 30 de junio de 1966, y su reglamento de aplicación No. 186-66, del 26 de octubre del año 1966, pues las facultades reglamentarias de la administración pública autorizan al Estado a intervenir, incluso dictando normas que garanticen la libre competencia y los niveles de precio, sin que ello implique violación a la libertad de empresa.

9.2.5. La potestad interventora del Estado en la regulación de la economía proviene del propio artículo 50.2 de la Constitución. Sin embargo, de la propia

Sentencia TC/0001/14. Expediente núm. TC-01-2013-0041, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Anyelo Omar González y Basilio Victoriano Tavéras, contra el artículo 8, de la Ley núm. 139-11, de Rectificación Fiscal, del veinticuatro (24) de junio del año dos mil once (2011).



República Dominicana TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ley sustantiva se sustraen los límites con que cuenta este poder configurativo del legislador en materia de regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. Dicho así, el artículo 74.2 de la Constitución dispone que “Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad”.

9.2.6. De esta manera, la intervención reguladora debe hacerse contemplando los límites constitucionales consistentes en una i) regulación mediante ley; ii) no puede afectar el contenido esencial de la libertad de empresa; iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida disposición, es decir, obedecer a criterios de razonabilidad. En la especie, contrario al planteamiento del accionante, el hecho de que la disposición contenida en el artículo 8 de la Ley núm. 139-11, prohíba temporalmente la concesión de nuevas licencias a las bancas de lotería y apuesta deportivas, no impide necesariamente la incursión de nuevos comerciantes en este negocio, toda vez que les será posible adquirir licencias que han estado operando con anterioridad a la ley impugnada, más bien se trata de una restricción transitoria, justificada en un interés general como es la necesidad de un incremento recaudatorio del Estado para una mayor inversión en el sector educativo, que es uno de los componentes estratégicos del desarrollo económico y social. De modo que la medida está en consonancia con la noción de justicia social y de igualdad aplicada a la libertad de empresa que inspira los principios rectores del régimen económico previsto en el artículo 217 de la Constitución que señala:

El régimen económico, se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano. Se fundamenta en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental, en un marco de libre



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad.

9.2.7. Con base en ello, los considerandos quinto y sexto de la referida ley señalan que las contribuciones tributarias derivadas de las apuestas y juegos de azar no corresponden con los ingresos generados por ese sector, y, por lo tanto, se debe establecer un sistema impositivo igualitario que garantice el aprovechamiento de la recaudación del Estado. De este modo, podemos inferir que la prohibición establecida en la disposición impugnada reconoce la capacidad deficiente del Estado para controlar una mayor cantidad de bancas de lotería y apuestas a las existentes a la fecha de la promulgación de Ley núm. 139-11.

9.2.8. En efecto, es posible constatar que el derecho de libre empresa del cual gozan las personas que decidan incursionar en este tipo de negocios, no ha sido vulnerado, pues se impide formalmente la instalación de nuevas bancas a todas las personas que decidan incursionar en estos negocios, una medida de carácter general y sin discriminación. Por tanto, la limitación temporal resulta en un mecanismo idóneo y necesario, justificado constitucionalmente en un interés público que busca el redimensionamiento del erario al sector de la educación.

Esta decisión, firmada por los jueces del Tribunal fue adoptada por la mayoría requerida. No figura la firma del magistrado Justo Pedro Castellanos Khoury, en razón de que no participó en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la Ley.

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

DECIDE:

PRIMERO: RECHAZAR la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Ányelo Omar González y Basilio Victoriano

Sentencia TC/0001/14. Expediente núm. TC-01-2013-0041, relativo a la acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por Ányelo Omar González y Basilio Victoriano Tavéras, contra el artículo 8, de la Ley núm. 139-11, de Rectificación Fiscal, del veinticuatro (24) de junio del año dos mil once (2011).



República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Tavéras, contra el artículo 8, de la Ley núm. 139-11, de Rectificación Fiscal, del veinticuatro (24) de junio de dos mil once (2011), por tratarse de una restricción de carácter temporal justificada en el interés nacional.

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

TERCERO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, a la parte accionante, los señores Ányelo Omar González y Basilio Victoriano Tavéras; así como a la Procuraduría General, al Senado y a la Cámara de Diputados de la República.

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

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

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