

SENTENCIA DEL 19 DE MAYO DE 1999, No. 4

Decreto impugnado: Decreto No. 295-94, del 29 de septiembre de 1994.

Materia: Constitucional.

Impetrantes: Dr. José Antonio Muñoz y compartes.

Abogados: Dres. Nemesio Mateo Martí y Porfirio Hernández Quezada.

Dios, Patria y Libertad

República Dominicana

En Nombre de la República, la Suprema Corte de Justicia, regularmente constituida por los Jueces Jorge A. Subero Isa, Presidente; Rafael Luciano Pichardo, Primer Sustituto de Presidente; Juan Guiliani Vólquez, Segundo Sustituto de Presidente; Hugo Alvarez Valencia, Ana Rosa Bergés Dreyfous, Víctor José Castellanos Estrella, Eglis Margarita Esmurdoc, Margarita A. Tavares, Julio Genaro Campillo Pérez, Julio Ibarra Ríos, Edgar Hernández Mejía, Dulce Rodríguez de Goris, Juan Luperón Vásquez y Julio Aníbal Suárez, asistidos de la Secretaria General, en la Sala donde celebra sus audiencias, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, hoy 19 de mayo de 1999, años 156° de la Independencia y 136° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia: Sobre la acción en inconstitucionalidad interpuesta por Dr. José Antonio Muñoz, provisto de la cédula de identificación personal No. 461937 serie 1ra.; Dra. Ivette Guilliani Molina, cédula de identificación personal No. 411386, serie 1ra; Dr. Eddy Tejeda Cruz, cédula de identidad y electoral No. 001-0086143-4; Kennia Matos Arache, cédula de identidad y electoral No. 001-0175002-4; Margarita Arache, cédula de identificación personal No. 14738, serie 1ra.; Miguel Núñez, cédula de identificación personal No. 13734, serie 71, todos dominicanos, mayores de edad, domiciliados y residentes en esta ciudad, con excepción de Miguel Núñez, que reside en la calle Progreso No. 2, de la ciudad de Nagua, provincia María Trinidad Sánchez, quienes tienen como abogados constituidos y apoderados especiales a los Dres. Nemesio Mateo Martí y Porfirio Hernández Quezada, con estudio profesional abierto en el apto. 202, edificio Santa Ana, de la avenida Independencia 202, La Casa del Derecho, en esta ciudad, donde hacen elección de domicilio los impetrantes;

Vista la instancia dirigida a la Suprema Corte de Justicia el 26 de octubre de 1994, por los impetrantes y suscrita por sus abogados, la cual concluye así: **“Primero:** Que se declare buena y válida la presente instancia en inconstitucionalidad del Decreto No. 295/94 del 29 de septiembre de 1994, por ser regular en la forma y justa en el fondo; **Segundo:** Que se declare la inconstitucionalidad del Decreto No. 295/94 de fecha 29 de septiembre, de 1994 por ser contrario a las disposiciones de los artículos 4, 8, ordinal 4; 37, ordinal 1; 111, párrafos I y IV, de la Constitución de la República y del artículo 2 de la Ley Monetaria No. 1528 y sus modificaciones, todo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la propia Constitución; **Tercero:** Ordenar al Estado Dominicano, por la vía que sea pertinente, la devolución inmediata de los valores cobrados indebidamente recaudado por la oficina de Rentas Internas en virtud del Decreto No. 295, de fecha 29 de septiembre de 1994, declarado por la sentencia a intervenir como inconstitucional; **Cuarto:** Que consecuentemente sea restituido y puesto en vigencia el Decreto No. 504-90, de fecha ocho (8) de diciembre del 1990 que establece el pago de RD\$20.00 (veinte pesos dominicanos) para los nacionales y US\$10.00 (diez dólares norteamericanos) para los extranjeros que viajan al exterior por vía aérea; **Quinto:** Que sea declarada la sentencia *erga omnes*, por su carácter de orden público y de ejecución inmediata y sea, en tal virtud, ordenada su publicación en uno o más periódicos de amplia circulación nacional”;

Vista la instancia dirigida a la Suprema Corte de Justicia el 6 de octubre de 1994, suscrita por

el Dr. Domingo Porfirio Rojas Nina, actuando en su propio nombre, a los mismos fines;
Vista la instancia dirigida a la Suprema Corte de Justicia el 7 de abril de 1995, suscrita por los Dres. Domingo Porfirio Rojas Nina, Porfirio Hernández Quezada, Nemesio Mateo y Luis Scheker Ortíz, actuando en sus propios nombres, a los mismos fines;
Visto el dictamen del Magistrado Procurador General de la República;
La Suprema Corte de Justicia, después de haber deliberado y visto los artículos 67, inciso 1, de la Constitución de la República y 13 de la Ley No. 156-97, así como los textos invocados por los impetrantes;
Considerando, que el artículo 67, inciso 1, de la Constitución de la República dispone que corresponde, exclusivamente, a la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confiere la ley, conocer en única instancia de la constitucionalidad de las leyes, a solicitud del Poder Ejecutivo, de uno de los Presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional o de parte interesada;
Considerando, que el ejercicio de la acción en inconstitucionalidad por vía principal da lugar a que la ley, decreto, resolución o acto en cuestión, pueda ser declarado inconstitucional y anulado como tal *erga omnes*, o sea, frente a todo el mundo, mientras que la declaración de inconstitucionalidad por excepción o medio de defensa tiene un efecto relativo y limitado al caso de que se trate;
Considerando, que en la especie la acción intentada se refiere a la petición de declaratoria de inconstitucionalidad por vía directa o principal del Decreto del Poder Ejecutivo No. 295-94, del 29 de septiembre de 1994, que impone una contribución o impuesto de salida de la República Dominicana a cargo de toda persona que viaje al exterior por vía aérea a partir del 15 de octubre de 1994, de US\$10.00 (diez dólares) moneda de los Estados Unidos de América, para dominicanos y extranjeros;
Considerando, que los impetrantes alegan, en síntesis, lo siguiente: a) que el artículo 4 de la Constitución de la República siguiendo una vieja tradición de los gobiernos democráticos y republicanos, consagra la división de los poderes y sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones; b) que de acuerdo al artículo 37, ordinal 1, son atribuciones del Congreso: “Establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión”; c) que siendo ésta una atribución exclusiva y específica del Congreso, al tenor de lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución, ningún otro poder del Estado tiene, legalmente, esa facultad; d) que para sancionar la transgresión de ese mandato constitucional, el artículo 46 de la propia Constitución prescribe lo siguiente: “Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución o acto contrarios a esta Constitución; e) que el artículo 111 de la Constitución prescribe, en su parte capital, que: “la unidad monetaria nacional es el peso oro”, y en los párrafos I y IV, lo siguiente: (I) “Solo tendrán circulación legal y fuerza liberatoria, los billetes emitidos por una entidad emisora única y autónoma, cuyo capital sea de la propiedad del Estado, siempre que estén totalmente respaldados por reservas en oro y por otros valores reales y efectivos, en las proporciones y condiciones que señale la ley y bajo la garantía ilimitada del Estado”. (IV) “Queda prohibida la emisión o la circulación de papel moneda, así como de cualquier otro signo monetario no autorizado por esta Constitución ya sea por el Estado o por cualquier otra persona o entidad pública o privada”; f) que se incurre en una transgresión a la Constitución cuando el Poder Ejecutivo, mediante decreto, autoriza la circulación de otra moneda que no es la nacional como medio liberatorio para el pago de un impuesto aplicado a nacionales dominicanos como extranjeros; g) que es evidente que se restringe la libertad de tránsito consagrada en el numeral 4 del artículo 8 de la Constitución, cuando se le impone al nacional dominicano la obligación de pagar para viajar al exterior un impuesto en una moneda que no es la suya; y, h) lo que es

peor aún, cuando se le constriñe a violar la ley, para procurar en el mercado negro los dólares necesarios para cumplir con una disposición ilegal y arbitraria;

Considerando, que el Decreto del 29 de septiembre de 1994, cuya no conformidad con la Constitución es demandada, expresa en su parte dispositiva, lo siguiente: “Artículo 1.- La Contribución de salida de la República Dominicana a cargo de toda persona que viaje al exterior por vía aérea, será a partir del 15 de octubre de 1994, de US\$10.00, dólares de los Estados Unidos de Norteamérica para dominicanos y extranjeros”; “Artículo 2.- El presente Decreto deroga en lo que sea necesario el artículo 1ro. del Decreto No. 504-90 del 8 de diciembre de 1990”; que, aunque no es requerido para que una ley, decreto, resolución o acto pueda ser declarada su inconstitucionalidad que la disposición de que se trate haya recibido o esté en ejecución, el decreto argüido de tal, viene recibiendo aplicación desde la fecha que su entrada en vigencia fue dispuesta por el mismo decreto, lo que es confirmado en el proceso verbal redactado por el Notario Público del Distrito Nacional, doctor Luis A. Schecker O., el 18 de octubre de 1994, donde consta la declaración de la recaudadora de la contribución, en el Aeropuerto Internacional de las Américas, señorita Rosa de los Santos, quien le expresó al declarante en ese acto que trató de pagar el impuesto en moneda nacional, “que el pago debe hacerse en dólares y no en pesos dominicanos”, “y que ella no acepta el pago en moneda nacional, por instrucciones superiores”;

Considerando, que efectivamente, el artículo 4 de la Constitución consagra la división de los poderes y hace a sus encargados responsables y precisa que estos no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por la Constitución y las leyes; que entre esas atribuciones al Congreso le corresponde, según el artículo 37, numeral 1, como Poder Legislativo, establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión; que entre las atribuciones reservadas a la competencia del Presidente de la República al tenor del artículo 55 de la Constitución, no se encuentra la de instituir impuestos o contribuciones generales; que como el Decreto del Poder Ejecutivo No. 295-94, del 29 de septiembre de 1994, fija una contribución de salida de la República a cargo de toda persona que viaje al exterior por vía aérea, resulta evidente la transgresión, por vía del indicado decreto, de las disposiciones del numeral 1 del artículo 37 de la Constitución, al crear una contribución que sólo corresponde al Congreso establecer; que al carecer de capacidad el Poder Ejecutivo para disponer la recaudación contributiva, como se ha visto, dicho decreto es nulo por contravenir el artículo 46 de la Carta Magna; que se hace innecesario, por ello, ponderar la petición de los impetrantes de si podía o no el Poder Ejecutivo, fijar la contribución en moneda extranjera, como se establece en el decreto premencionado; que no obstante lo acabado de expresar, la Suprema Corte de Justicia considera pertinente y útil examinar el aspecto de la instancia relativo a la crítica del establecimiento de la contribución en dólares de los Estados Unidos de América;

Considerando, que, en efecto, el artículo 111 de la Constitución dispone que la unidad monetaria nacional es el peso oro, así como que sólo tendrán circulación legal y fuerza liberatoria los billetes emitidos por una entidad emisora única y autónoma, cuyo capital sea propiedad del Estado, siempre que estén totalmente respaldados por reservas en oro y por otros valores reales y efectivos, en las proporciones y condiciones que señala la ley y bajo la garantía ilimitada del Estado; que lo anterior obliga a admitir que todas las operaciones económicas internas deben hacerse con la moneda nacional, ya que su fuerza liberatoria es absoluta y total; que en ese orden, la Ley Monetaria No.1528, del 9 de octubre de 1947, actualmente en vigor, promulgada al amparo de la Constitución proclamada el 10 de enero de ese año, en su artículo 2 dispone que: “Los precios, impuestos, tasas, honorarios, sueldos, salarios, contratos y obligaciones de cualquier clase o naturaleza que deban ser pagados,

cobrados o ejecutados en la República Dominicana, se expresarán y liquidarán exclusivamente en pesos. Toda cláusula calificativa o restrictiva que imponga pagos en plata y oro metálico, monedas o divisas extranjeras o cualquier unidad monetaria que no sea el peso, será nula. No obstante, dicha nulidad no invalidará la obligación principal, cuando ésta pueda interpretarse en términos de la unidad monetaria nacional, caso en el cual se liquidarán las respectivas obligaciones en pesos, efectuando la conversión sobre la base de las paridades legales correspondientes, ya sea al tiempo de la celebración del contrato o bien al momento del pago según resulte más favorable al deudor. Se exceptúan de las limitaciones anteriores: a) Las obligaciones que establezcan pagos desde la República al exterior o desde el exterior a la República de acuerdo con las regulaciones que la Junta Monetaria dictare al efecto; b) las remuneraciones a personas o entidades domiciliadas efectivamente en el exterior, por servicios prestados temporalmente en el país; c) las obligaciones a favor del Estado o de otras entidades oficiales que por virtud de acuerdos o disposiciones especiales, deban ser pagadas en oro o en monedas extranjeras; d) los títulos de crédito o valores que se emitieren, ya sea por el Estado o bien por el Banco Central de la República Dominicana, siempre que así lo exija la política monetaria en beneficio del país; e) los depósitos en moneda extranjera constituidos en los bancos del país de acuerdo con las regulaciones que la Junta Monetaria dictare sobre la materia; y f) las transacciones menores que efectúen los turistas y viajeros, las cuales estarán sujetas a las regulaciones que eventualmente dictare la Junta Monetaria a fin de evitar la circulación efectiva de monedas o billetes extranjeros en el territorio de la República";

Considerando, que ni en la Ley Monetaria ni en la que instituye el Banco Central de la República Dominicana, entidad emisora de la moneda nacional, las que con las normas trazadas por la Constitución forman la base del régimen monetario dominicano, existe disposición alguna que permita, fuera de las excepciones que se indican en el transcrito artículo 2 de la Ley Monetaria, el cobro de impuestos y contribuciones en moneda extranjera, por lo que también por este motivo el decreto de que se trata resulta inconstitucional;

Considerando, que, por otra parte, la Suprema Corte de Justicia no tiene capacidad constitucional, en virtud del principio de la separación de los poderes, para restituir la vigencia del Decreto No. 504-90, del 8 de diciembre de 1990, derogado por el Decreto cuya inconstitucionalidad se demanda, como solicitan los impetrantes en su instancia, por lo que procede desestimar ese pedimento.

Por tales motivos, **Primero:** Acoge las instancias elevadas por Dr. José Antonio Muñoz y compartes, y en consecuencia, declara, en lo que respecta a la solicitud de inconstitucionalidad, no conforme con la Constitución, el Decreto No. 295-94, del 29 de septiembre de 1994; **Segundo:** Ordena que la presente sentencia sea comunicada al Magistrado Procurador General de la República para los fines de lugar, a los impetrantes y publicada en el Boletín Judicial.

Firmado: Jorge A. Subero Isa, Rafael Luciano Pichardo, Juan Guiliani Vólquez, Hugo Alvarez Valencia, Margarita A. Tavares, Julio Genaro Campillo Pérez, Juan Luperón Vásquez, Julio Ibarra Ríos, Dulce María Rodríguez de Goris, Julio Aníbal Suárez, Víctor José Castellanos Estrella, Ana Rosa Bergés Dreyfous, Edgar Hernández Mejía y Eglys Margarita Esmurdoc. Grimilda Acosta, Secretaria General.

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran en su encabezamiento, en la audiencia pública del día, mes y año en él expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretaria General, que certifico.

www.suprema.gov.do